CTE – 033M
C.P. – Enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre

équiterre

DES ACTIONS STRUCTURANTES EN RÉDUCTION À LA SOURCE POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX DE LA GESTION DU VERRE ET DES MATIÈRES RECYCLABLES AU QUÉBEC

Mémoire déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre

15 juillet 2019

GLOSSAIRE 3

RECOMMANDATIONS 5

MISE EN CONTEXTE 7
Descriptif d'Équiterre 7
Biographie d'Amélie Côté, experte consultée pour le présent mémoire 7
Pertinence de l'intervention 8

DES ACTIONS CONCRÈTES POUR RÉDUIRE À LA SOURCE ET ÉVITER L'ÉLIMINATION DE MATIÈRES PREMIÈRES 10
Le sable : une ressource limitée 11
Sortir du cadre restrictif du statu quo et adopter des actions concrètes pour réduire à la source 12

PÉRENNISER LES REDEVANCES À L'ÉLIMINATION ET FINANCER LES INITIATIVES DE RÉDUCTION À LA SOURCE 14
Le verre enfoui : une situation évitable 17
Des messages cohérents et des actions concrètes en réduction à la source 18

ÉTAT DE LA SITUATION DU VERRE 19
Une valeur variable selon la qualité du tri 20

LA CONSIGNE ÉLARGIE : UNE RÉFORME LÉGITIME, APPUYÉE ET COHÉRENTE POUR TENDRE VERS L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE 22
Tenir compte de la récupération hors foyer 23
Simplifier le système et accroître sa performance 25
Hiérarchiser les options en fonction de leur empreinte environnementale 26
Les contenants à remplissages multiples : un système distinctif sur lequel miser 29
Une consigne digne de mention 31

PASSER À L'ACTION : UNE DÉCISION GARANTE D'UNE SAINE GESTION DES FONDS PUBLICS 31
Historique d'un dossier stagnant qui coûte cher à l'État 32
Pour des processus de consultation structurants et inclusifs 33

CONCLUSION 34

GLOSSAIRE

Terme	Explication[1]
Consigne	**Somme** déposée à l'achat d'un contenant de boisson, et récupérée au moment du retour du contenant.
Contenant consigné à remplissage multiple (CRM)	Plutôt que d'être recyclé, un CRM est **collecté, nettoyé et réutilisé**. Un CRM a les caractéristiques et les propriétés lui permettant d'être réutilisé un minimum de 10 fois aux mêmes fins pour lesquelles il avait été conçu à l'origine. La gestion des CRM est régie par des **ententes privées** appartenant à l'industrie. Exemple : bouteille standard de l'industrie (bouteille de bière brune de 341 ml ou de 500 ml)
Contenant consigné à remplissage unique (CRU)	Un contenant à remplissage unique qui, dans son ensemble, tel que mis en marché, est fait soit d'acier à plus de 99 % en poids, soit d'aluminium à plus de 99 % en poids, soit de verre à plus de 99 % en poids, soit presque exclusivement d'un même type ou d'une même catégorie de plastique, ou un contenant désigné recyclable par RECYC-QUÉBEC, et, dans tous les cas, dont aucune des composantes ne fait obstacle au **recyclage** du corps principal et qui, s'il s'agit d'un contenant de type « canette », ne comporte pas de partie détachable. La gestion des CRU est régie par des **ententes publiques**. Deux ententes publiques sont actuellement en vigueur, l'une pour les CRU de bière, l'autre pour les CRU de boisson gazeuse. Exemples : canette de bière ou de boisson gazeuse, bouteille de plastique de bière ou de boisson gazeuse, certaines bouteilles de verre de bière.
Récupération	Collecte des matières recyclables, action de **récupérer** des matières, en vue d'une nouvelle valorisation. * On ne doit pas confondre *recyclage* et *récupération;* le premier est un processus en aval du second.

[1] Aux fins de lecture du présent mémoire, nous soumettons ce glossaire. Il ne s'agit pas de définitions proprement dites.

Recyclage	**Réintégration d'une matière dans un processus de fabrication**, intervenant après la collecte, le transport, le tri et le conditionnement des matières recyclables (CTTC). Il s'agit du processus par lequel un déchet est soumis à des transformations en vue d'en tirer une matière première secondaire qui sera introduite dans le cycle de production d'un nouveau produit. * On ne doit pas confondre *recyclage* et *récupération*; le premier est un processus en aval du second.
Traçabilité	Information sur le **cheminement** d'un contenant, d'une matière recyclable ou d'un produit de sa vente à son réemploi ou son recyclage.
Valoriste	**Individu** collectant des contenants consignés au sein d'un système de récupération informel.

RECOMMANDATIONS

THÉMATIQUE	RECOMMANDATION
Réduction à la source	Recommandation 1 : Que le nom légal de RECYC-QUÉBEC, la Société québécoise de récupération et de recyclage, soit modifié pour la Société québécoise de la réduction et du réemploi, afin de refléter davantage la vision de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, axée sur la réduction à la source.
	Recommandation 2 : Qu'une enveloppe budgétaire récurrente soit attribuée au financement de projets en réduction à la source, et qu'elle soit équivalente ou supérieure à celle attribuée aux systèmes de récupération et de recyclage.
Redevances à l'élimination	Recommandation 3 : Que le gouvernement révise le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles (REIMR) afin d'y ajouter des balises au sujet de la quantité maximale de matériaux utilisés pour le recouvrement.
	Recommandation 4 : Que le gouvernement du Québec s'engage à modifier le REIMR et à y augmenter significativement la valeur des redevances à l'élimination afin de décourager le recours à l'élimination.
	Recommandation 5 : Que la révision du REIMR inclue l'application des redevances à l'élimination aux matériaux de recouvrement.
	Recommandation 6 : Que la révision du REIMR inclue l'interdiction de l'utilisation du verre comme matériau de recouvrement.
	Recommandation 7 : Que les sommes supplémentaires collectées par le biais de la hausse de la valeur des redevances à l'élimination financent spécifiquement : - Les activités d'information, de sensibilisation et d'éducation ; - Les initiatives de réduction à la source et de réemploi au sein des municipalités ; - L'instauration de points de dépôts pour les contenants consignés.
Récupération hors foyer	Recommandation 8 : Que dans le cadre de ses travaux, le comité sur la gestion des matières résiduelles se penche sur la question de la récupération hors foyer, afin que des infrastructures de récupération adaptées et cohérentes soient installées dans tous les espaces publics du Québec.
	Recommandation 9 : Que ces nouvelles infrastructures soient accompagnées de mesures de sensibilisation du public, comme des brigades vertes et des publicités.
	Recommandation 10 : Que les coûts associés à ces mesures soient assumés par les entreprises mettant en marché les matières visées par le biais du régime de compensation de la collecte sélective des matières recyclables.

Modernisation du système de consignation	Recommandation 11 : Que la modernisation du système de consignation mène à l'instauration d'une consigne pour tous les contenants de boissons, peu importe leur contenu.
	Recommandation 12 : Que l'élargissement de la consigne soit fait dans un premier temps pour les bouteilles de vin et les bouteilles d'eau.
	Recommandation 13 : Que la modernisation de la consigne favorise le développement de l'utilisation des contenants à remplissage multiples.
	Recommandation 14 : Que dans le cadre de la modernisation du système de consignation, des mesures favorisant le recyclage local du verre en contenants de verre soient instaurées.
	Recommandation 15 : Que RECYC-QUÉBEC réintègre des quotas de CRM et des pénalités dans la future *Entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière*.
	Recommandation 16 : Que le gouvernement du Québec contribue par des leviers législatifs et financiers au développement d'un système de consignation des contenants à remplissage multiples pour les boissons alcoolisées produites et/ou embouteillées au Québec.
	Recommandation 17 : Que le gouvernement analyse la valeur de consigne optimale pour l'ensemble des contenants consignés, en tenant compte de la valeur du produit vendu et du seuil psychologique maximisant le taux de retour, et l'ajuste dans le cadre de la modernisation du système de consignation.
Saine gestion des fonds publics	Recommandation 18 : Que le rôle des différents comités sur la gestion des matières résiduelles soit clarifié et harmonisé, et qu'une reddition de compte annuelle des travaux soit rendue accessible au public.
	Recommandation 19 : Afin de permettre aux parties prenantes de contribuer le plus efficacement possible, que la Commission des transports et de l'environnement s'engage, lors de ses prochaines consultations, à proposer une documentation adéquate pour alimenter la réflexion sur les enjeux et les faits y étant liés.

MISE EN CONTEXTE

Descriptif d'Équiterre

Équiterre s'est donné pour mission de proposer des solutions concrètes pour accélérer la transition vers une société où les citoyens, les organisations et les gouvernements font des choix écologiques qui sont également sains et équitables. Très préoccupé par le phénomène des changements climatiques, Équiterre a développé au cours des années une expertise importante en matière de politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Équiterre compte 25 000 membres qui lui procurent plus de 50 % de son financement et plus de 130 000 sympathisants qui participent à ses actions. L'organisme a fêté ses 25 années d'existence en 2018 et possède des bureaux à Montréal, Québec et Ottawa où travaillent une cinquantaine d'employés. Il influence les politiques publiques fédérales et québécoises en environnement et en lutte aux changements climatiques. Son siège social est situé dans la Maison du développement durable à Montréal, un bâtiment écologique exemplaire qu'il a contribué à mettre sur pied.

Biographie d'Amélie Côté, experte consultée pour le présent mémoire

Amélie Côté œuvre dans le domaine de la gestion des matières résiduelles depuis plus de 10 ans. Détentrice d'un baccalauréat en gestion publique, profil administration municipale et d'une maîtrise en environnement, elle a étudié en profondeur les différents systèmes de consignation dans le cadre de sa maîtrise portant sur « [L'] Évaluation des préférences des Québécois concernant les systèmes de récupération des contenants de boissons ». Son expérience au sein d'organismes environnementaux et de la fonction publique québécoise en tant que conseillère en gestion des matières résiduelles au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques lui ont permis de développer de solides connaissances au sujet de la gestion des matières recyclables et compostables et des enjeux politiques et environnementaux y étant liés.

Au sein des forums jeunesse régionaux et à titre de vice-présidente de Citoyenneté jeunesse en 2017-2018, elle s'est particulièrement intéressée à la participation citoyenne des jeunes et à la place des femmes au sein des milieux décisionnels.

Depuis 2015, elle accompagne des organisations pour les aider à mettre en œuvre des solutions d'optimisation de gestion des matières résiduelles. En 2019, elle a cofondé la coopérative de travailleuses Incita, ayant comme mission d'accompagner et d'outiller les organisations et les citoyen(ne)s dans des transitions zéro déchet. La mobilisation est au cœur de sa démarche et elle

propose qu'elle soit partie prenante du processus afin de définir des actions porteuses et contribuer à mettre en marche la transition écologique.

Pertinence de l'intervention

Équiterre œuvre depuis près de 25 ans à promouvoir la consommation responsable. L'organisation a fait rayonner de multiples solutions auprès du public sur des enjeux allant du commerce équitable ou de la formule des paniers bio aux voitures électriques. Préoccupé par la surconsommation qui compromet les efforts de transition vers une économie sobre en carbone, Équiterre s'est engagé, dans son plan stratégique 2017- 2020, à travailler notamment sur la lutte contre l'obsolescence des produits de consommation. Cette surconsommation entraîne des impacts non négligeables sur l'environnement, sur la santé et sur notre économie. Ainsi, l'organisme a publié l'an dernier, la première étude[2] pancanadienne sur l'obsolescence et le comportement de remplacement rapide d'appareils électroniques et électroménagers (AEE) des consommateurs canadiens. L'étude apporte un éclairage actuel sur la compréhension qu'ont les Canadiens du phénomène d'obsolescence, sur les causes du remplacement rapide d'AEE et sur les pistes de solutions concrètes pour augmenter leur durée de vie, qui visent les citoyens, les entreprises et les autorités publiques.

L'organisme s'intéresse aussi, dans une perspective de réduction à la source et d'économie circulaire, aux enjeux liés à la gestion des matières résiduelles (GMR) au Québec. Par le biais d'une pétition actuellement en ligne[3], Équiterre et ses partenaires démontrent au gouvernement du Québec l'appui de la population envers des mesures pour détourner les contenants de verre, de plastique et les canettes en aluminium de la collecte sélective au profit de la consigne en commençant sans délai par les bouteilles vendues par la SAQ. À ce jour, plus de 20 000 personnes ont signé cette pétition.

Équiterre est un acteur incontournable dans les médias sur les enjeux de consommation responsable, d'obsolescence des produits de consommation et, depuis plus récemment, sur la gestion des matières résiduelles. Chaque année, notre expertise est partagée plus d'une centaine de fois dans les médias sur ces questions précises.

Le 29 mars 2019, le gouvernement du Québec a officialisé la création d'un mandat d'initiative, afin que la Commission des transports et de l'environnement procède à des consultations particulières et tienne des auditions publiques au sujet de la gestion du verre. L'objectif de la commission est de dresser un portrait de la situation et de déposer un rapport qui établira : « l'état de la situation au Québec; les

[2] Équiterre (2018). Obsolescence des appareils électroménagers et électroniques : Quel rôle pour le consommateur? http://equiterre.org/sites/fichiers/fr_rapportobsolescence_equiterremai2018.pdf

[3] Tous pour la consigne maintenant (2019). https://recyclage.cauzio.org/fr/actions/tous-pour-la-consigne-maintenant/m/equiterre

différentes avenues possibles et leurs conséquences respectives; des recommandations pour améliorer le recyclage de verre au Québec. »[4]

La réflexion sur la réduction à la source d'une matière comme le verre, produite à partir d'un matériau dont la surutilisation menace la durabilité des stocks mondiaux, et les enjeux entourant la consignation des contenants de boissons touchent directement le champ d'action d'Équiterre.

> La gestion des matières résiduelles fait partie des enjeux rattachés à la transition écologique, tant en ce qui a trait à la révision des modes de consommation pour réduire à la source qu'au développement d'alternatives permettant de moins générer de déchets.

En plus d'avoir un impact sur l'utilisation des ressources, la GMR est directement liée aux émissions de gaz à effet de serre. En 2016, l'enfouissement et l'incinération des déchets représentaient 6,2 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) au Québec.[5] C'est sans compter le transport et les activités commerciales liées à la surconsommation, qui ont également une incidence sur les GES. Dans un rapport de la firme de conseils stratégiques Dunsky, produit à l'intention du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), sur les trajectoires de réduction des émissions de GES au Québec, l'analyse du portrait des émissions issues des déchets soulève le constat d' « [...] une croissance des émissions, notamment dans les secteurs des déchets, de l'industrie et de l'agriculture. [...] le secteur des déchets connaît une légère décroissance de ses émissions de GES à court terme, mais une croissance à long terme. »[6] Cela démontre une certaine stagnation dans l'amélioration des pratiques en GMR et en réduction à la source, mais le rapport présente un grand optimisme quant à la possibilité de réduire leurs émissions, notamment par le captage du méthane dans les sites d'enfouissement et la valorisation énergétique. Il y a donc matière à agir sur la GMR, d'abord grâce à la réduction à la source, puis vers de meilleures pratiques quant à leur élimination.

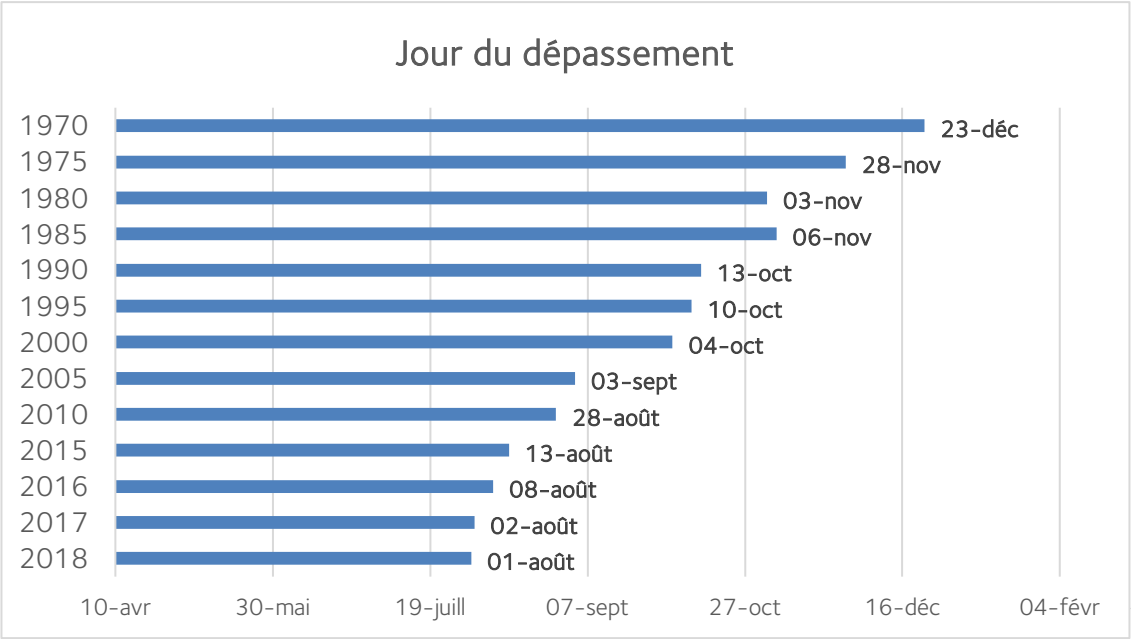
Chaque année, le jour du dépassement, soit la date à laquelle l'humanité a consommé plus de ressources renouvelables que la Terre est capable de produire en un an, est devancé. Un changement de paradigme doit se faire, et il passe par la réduction à la source.

---

[4] Commission des transports et de l'environnement (2019). Mandat d'initiative – Les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre. http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte/mandats/Mandat-41019/index.html

[5] MELCC (2018). Inventaire québécois des émissions de GES en 2016 et leur évolution depuis 1990. http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/ges/2016/inventaire1990-2016.pdf

[6] Dunsky (2019). Rapport final trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec - Horizons 2030 et 2050. http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/trajectoires-emissions-ges.pdf



[7]

« Si le Québec souhaite tirer le maximum de cobénéfices de sa transition vers une société sobre en carbone — tant pour l'économie que pour la santé humaine —, il lui faudra prioriser l'électrification des transports, la réduction et la valorisation des déchets, ainsi que la production et l'utilisation de bioénergies (ceux-ci représentent 60 % des réductions attendues en 2030). »[8] Les changements d'habitudes au niveau de la réduction à la source ont un fort potentiel pour accroître la résilience et réduire les émissions de GES, en cohérence avec les engagements climatiques du gouvernement du Québec.

DES ACTIONS CONCRÈTES POUR RÉDUIRE À LA SOURCE ET ÉVITER L'ÉLIMINATION DE MATIÈRES PREMIÈRES

Dans sa politique québécoise de gestion des matières résiduelles, le gouvernement du Québec a identifié trois enjeux majeurs :

- Mettre un terme au gaspillage des ressources ;

[7] Earth overshoot day. Past overshoot days. https://www.overshootday.org/newsroom/past-earth-overshoot-days/
[8] Dunsky (2019). Rapport final trajectoires de réduction d'émissions de GES du Québec - Horizons 2030 et 2050. http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/trajectoires-emissions-ges.pdf

- Contribuer à l'atteinte des objectifs du plan d'action sur les changements climatiques ;
- Responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés par la gestion des matières résiduelles.[9]

Réduire le gaspillage des ressources passe essentiellement par la réduction à la source et le réel respect de la hiérarchie des 3RV-E : réduire, réutiliser, recycler, valoriser puis - en dernier recours - éliminer. Or, l'élimination est encore trop importante au Québec et la réduction à la source est loin d'être priorisée dans les faits.

Équiterre attend avec impatience la suite du *Plan d'action 2011-2015* découlant de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles et souhaite que des mesures concrètes soient proposées pour la réduction à la source – accompagnées d'un financement conséquent.

> Alors qu'il s'agit de la priorité gouvernementale, tel qu'établi dans la hiérarchie des 3RV-E, force est de constater qu'il y a eu une quasi-absence de financement des initiatives en réduction à la source au courant des dernières années

Valoriser la réduction à la source est d'autant plus important dans un contexte de rareté de ressources naturelles. Le verre est fabriqué principalement à partir de sable, dont la surutilisation laisse entrevoir une importante problématique à venir.

Le sable : une ressource limitée

Contrairement à la croyance populaire, le sable est une ressource épuisable, dont la consommation a augmenté en flèche au courant des dernières décennies. Entre 40 et 50 milliards de tonnes de sable sont extraits annuellement, principalement pour répondre aux besoins de l'industrie de la construction. « Nous consommons en moyenne 18 kg de sable par personne et par jour, détaille le directeur scientifique du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) basé à Genève, Pascal Peduzzi. » [10]

La demande en sable aurait augmenté de 360% au courant des trente dernières années, et le recul des terres associées à l'intensification de l'extraction a d'importantes conséquences. Parmi elles, on note la disparition d'îles habitées, de plages - près de neuf plages sur 10 sont en train de disparaître en Floride,

[9] Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). Politique québécoise de gestion des matières résiduelles. http://www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/pgmr/index.htm

[10] France Inter (2019). Trafic de sable en Inde : un terrain miné pour les journalistes. https://www.franceinter.fr/emissions/secrets-d-info/secrets-d-info-22-juin-2019

la disparition d'espèces sous-marines et l'infiltration de l'eau de mer dans les nappes phréatiques rendant des terres arables impropres à l'agriculture. [11]

De plus, le sable ne peut pas être considéré comme une ressource renouvelable à l'échelle humaine, puisqu'il est le fruit d'un processus d'érosion et prend des centaines de milliers d'années à se former. [12]

Pour Équiterre, la préservation de la ressource passe nécessairement par la réduction à la source, la réutilisation des ressources existantes et, en dernier cas, son recyclage dans un processus à valeur ajoutée.

Sortir du cadre restrictif du statu quo et adopter des actions concrètes pour réduire à la source

Pour développer et mettre en œuvre des actions structurantes et cohérentes, une vision d'ensemble des enjeux entourant la gestion des matières résiduelles est nécessaire. Or, le cadre de la consultation n'inclut pas certains dossiers connexes, comme la prise en considération de la réflexion plus large sur :

- La modernisation de la consigne ;
- Les impacts que des changements de fonctionnement pourraient avoir sur les différents systèmes de gestion des matières résiduelles au Québec, notamment par rapport à la consigne et la collecte sélective des matières recyclables.

En abordant les dossiers en silo, la Commission des transports et de l'environnement crée un cadre défavorable pour sortir du paradigme actuel, favorisant le statu quo.

> Or, Équiterre est d'avis que les réflexions et les changements qui seront mis en place ne doivent pas être faits pour préserver le fonctionnement des systèmes, mais plutôt pour contribuer à la concrétisation d'actions structurantes pour tendre vers le zéro déchet.

Il n'y a pas de raccourci dans l'équation d'un monde où on produit moins de déchets. Pour y arriver, un travail de fond de toutes les parties prenantes doit être fait. Sur un horizon de 5 à 10 ans, il faut accroître la résilience du système de récupération en tenant compte des objectifs de réduction à la source. La vision mise de l'avant devrait en ce sens intégrer la responsabilisation des entreprises et de la population face à la concrétisation de ces objectifs.

---

[11] Reporterre (2018). Le sable, une ressource en voie d'épuisement. https://reporterre.net/Le-sable-une-ressource-en-voie-d-epuisement

[12] Radio-Canada (2018). Le sable, autant indispensable que surexploité. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1115734/sable-construction-quotidien-penurie-monde

Au courant des dix dernières années, le comité sur la réduction à la source coordonné par RECYC-QUÉBEC ne s'est réuni qu'à quelques reprises, et très peu de financement a été accordé à des projets structurants en réduction à la source.

La société d'État a récemment intégré l'économie circulaire à sa mission et Équiterre tient à souligner le bien-fondé de ce changement. Toutefois, il faut aller plus loin pour que la réduction soit au cœur de toute la démarche et le financement pour y arriver, attribué en conséquence.

Le nom même de la Société québécoise de récupération et de recyclage – RECYC-QUÉBEC, en faisant référence au recyclage, ne met pas en valeur cette priorité absolue.

Recommandation 1 : Que le nom légal de RECYC-QUÉBEC, la Société québécoise de récupération et de recyclage, soit modifié pour la Société québécoise de la réduction et du réemploi, afin de refléter davantage la vision de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, axée sur la réduction à la source.

Dans son budget 2019, le gouvernement du Québec annonçait un financement de 100 M$ pour la gestion des matières résiduelles au courant des cinq prochaines années. Sur cette somme, seulement 20 M$ sont dédiés aux initiatives de réduction à la source.[13]

Thématique	Budget	Mesures
Récupération et recyclage	60 M$	- Modernisation des centres de tri - Innovations technologiques - collecte, transport, tri et conditionnement (CTTC) - Actions structurantes pour des nouvelles filières de récupération
Réduction à la source	20 M$	- Accès à l'eau potable et diminution de la consommation de bouteilles d'eau - Responsabilisation des producteurs de plastique (durée de vie et écoconception) - Diminuer le recours à des produits à usage unique
Autres initiatives	20 M$	- Aider les communautés isolées dans leur GMR

Selon Équiterre, une réelle application de la hiérarchie des 3RV-E doit se traduire par le financement conséquent d'initiatives favorisant le réemploi et la réduction à la source.

[13] Gouvernement du Québec (2019). Vos priorités votre budget - Plan budgétaire, p. E35 http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/PlanBudgetaire_1920.pdf

Recommandation 2 : Qu'une enveloppe budgétaire récurrente soit attribuée au financement de projets en réduction à la source, et qu'elle soit équivalente ou supérieure à celle attribuée aux systèmes de récupération et de recyclage.

PÉRENNISER LES REDEVANCES À L'ÉLIMINATION ET FINANCER LES INITIATIVES DE RÉDUCTION À LA SOURCE

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Benoit Charrette, a récemment mentionné l'importance d'atteindre le zéro enfouissement des matières recyclables. « Essayons plutôt de mettre de l'avant un système de récupération, de recyclage et de revalorisation qui fasse en sorte qu'on soit à zéro-enfouissement », a-t-il dit.[14] Nous ne pouvons qu'être en accord avec cette affirmation.

Dans une étude technique du MELCC, les redevances à l'élimination ont été identifiées comme étant la solution la plus adaptée afin de répondre aux critères suivants :

1. Augmenter l'efficacité de la collecte sélective des matières recyclables ;
2. Réduire les quantités de matières putrescibles enfouies ;
3. Internaliser les coûts environnementaux ;
4. Compenser les municipalités et personnes affectées par un site d'élimination ;
5. Rapport coût/efficacité
6. Respecter de l'autonomie locale.

[14] La Presse. CAQ : oui à la consigne du plastique, non à celle du verre. https://www.lapresse.ca/actualites/politique/201905/25/01-5227550-caq-oui-a-la-consigne-du-plastique-non-a-celle-du-verre.php

Tableau 1 : Synthèse des avantages et inconvénients
(O = oui; N = non; TB = très bon; B = bon; F = faible; ? = incertain; N/A = non applicable)

Solutions		Critères					
		1	2	3	4	5	6
1	Mesures volontaires et initiatives individuelles.	F	F	N	N	F	O
2	Étendre la responsabilité élargie des producteurs aux matières putrescibles	N/A	?	?	N	F	?
3	Bannir certaines matières résiduelles (restes de tables et résidus verts) de l'enfouissement	N/A	TB	?	N	F	N
4	Redevance à l'élimination conservée au fonds consolidé	F	F	O	N	F	N
5	Redevance à l'élimination retournée localement pour aider à l'atteinte des objectifs	TB	TB	O	O	TB	O

[15]

Le Règlement sur les redevances exigibles à l'élimination des matières résiduelles vise à « réduire les quantités de matières résiduelles qui sont éliminées et, par la même occasion, [...] augmenter la durée de vie des lieux d'élimination. Les redevances permettent également de financer la préparation, la mise en œuvre et la révision des plans de gestion de matières résiduelles. » [16] Concrètement, pour chaque tonne de matières résiduelles acheminée à un lieu d'élimination, celui-ci doit payer deux redevances : la régulière à 12,48 $ et la supplémentaire à 10,59 $, soit un total de 23,07$. Les sommes ainsi collectées sont essentiellement versées par le MELCC aux municipalités par le biais de la redistribution des redevances à l'élimination, en tenant compte de leur population, de leur performance territoriale [17] et de l'état d'avancement de l'implantation de la collecte des matières organiques.

Malgré la hausse des coûts d'élimination découlant de cette mesure, la quantité de matières résiduelles qui se retrouve dans les lieux d'enfouissement technique (LET) et les incinérateurs du Québec a très peu diminué au fil du temps. Si l'on tient compte des matériaux de recouvrement, la tendance est même à la hausse.

[15] Ministère de l'Environnement du Québec (2004). Étude économique du projet de redevance à l'élimination des matières résiduelles. http://www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/reglement/etude-economique.pdf

[16] MELCC. Redevances pour l'élimination des matières résiduelles. http://www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/redevances/index.htm

[17] La performance territoriale tient compte de la quantité de matières éliminée provenant du secteur résidentiel et des industries, commerces et institutions (ICI).

Évolution de la quantité de matières éliminées au Québec : enfouissement, incinération et matériaux de recouvrement

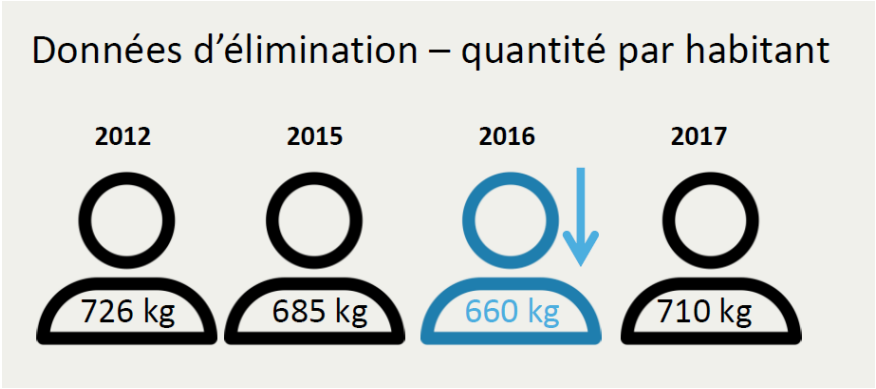
	2012	2013	2014	2015	Taux de croissance
Quantité totale éliminée	5 786 175	5 783 368	5 733 200	5 625 000	-2,8 %
Quantité de matières utilisées en recouvrement	1 871 000	1 830 000	1 958 000	2 222 000	4,6 %
Total éliminé - incluant le recouvrement	**7 657 175**	**7 613 368**	**7 691 200**	**7 847 000**	**0,4 %**

Source : RECYC-QUÉBEC (2017), Bilan 2015 de la gestion des matières résiduelles au Québec

Le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles (REIMR), s'il prévoit une quantité minimale de matériau de recouvrement entre les couches de déchets pour éviter les nuisances, ne balise pas la quantité maximale qui peut être ainsi disposée.

Recommandation 3 : Que le gouvernement révise le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles (REIMR) afin d'y ajouter des balises au sujet de la quantité maximale de matériaux utilisés pour le recouvrement.

Selon les données préliminaires présentées par RECYC-QUÉBEC dans le cadre de l'événement Americana en 2017, une hausse de la quantité éliminée par personne – en excluant les matériaux de recouvrement – aurait également été observée en 2017. Force est de constater que nous sommes bien loin de l'atteinte des principaux objectifs de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles.



Source : RECYC-QUÉBEC (2017). *Données, enjeux et pistes de solution pour la GMR au Québec*, données présentées dans le cadre d'Americana 2017.

Des actions concrètes sont nécessaires à court terme pour changer cette tendance qui n'est pas à la hauteur de l'objectif ambitieux et nécessaire d'une société sans gaspillage.

Équiterre croit que le gouvernement devrait augmenter et pérenniser les redevances à l'élimination. Les sommes supplémentaires pourraient notamment servir à implanter des actions de sensibilisation et à financer des initiatives structurantes en réduction à la source.

Recommandation 4 : Que le gouvernement du Québec s'engage à modifier le REIMR et à y augmenter significativement la valeur des redevances à l'élimination afin de décourager le recours à l'élimination.

Le verre enfoui : une situation évitable

Parmi les matières qui sont utilisées comme matériaux de recouvrement, on retrouve notamment des sols propres et contaminés, des résidus de broyage, des résidus de construction, rénovation et démolition et du verre.

Le *Bilan 2015 de la gestion des matières résiduelles au Québec* de RECYC-QUÉBEC laissait entrevoir une diminution de 65 % du verre vendu dans le but d'être réintégré dans un processus de fabrication entre 2012 et 2015. « […] l'importante diminution de la vente de verre est principalement due au manque de débouchés de recyclage économiquement viables. De ce fait, cette matière est plus fréquemment envoyée à des fins de recouvrement ou autres usages dans les lieux d'enfouissement ». [18]

Une situation semblable est arrivée pour une partie du verre issu du *Plan verre l'innovation*, dont le taux de recyclage des projets pilotes a atteint 73 % en raison de l'acheminement d'une partie du verre d'un des projets comme matériau de recouvrement. [19]

> Le verre dont il est question et qui se retrouve dans les lieux d'enfouissement est, à la base, trié par les citoyen(ne)s afin qu'il soit recyclé. L'utilisation du verre pour des fins de recouvrement est inacceptable et mine la confiance envers les systèmes de récupération et de recyclage.

Cette situation met en relief le fait que les matières envoyées aux lieux d'enfouissement comme matériau de recouvrement devraient être assujetties aux redevances à l'élimination pour éviter que des matières recyclables soient enfouies sans que les coûts y étant associés soient assumés par les parties prenantes impliquées.

---

[18] RECYC-QUÉBEC (2017). Bilan 2015 de la gestion des matières résiduelles au Québec. https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/bilan-gmr-2015.pdf

[19] « En ce qui concerne Tricentris (Terrebonne), le gestionnaire de projet a dû expédier une certaine quantité de verre traité à des fins de recouvrement journalier et autres utilisations dans un lieu d'enfouissement technique (LET). Cette portion du verre n'a donc pas fait l'objet du soutien financier à la participation de ÉEQ. » Source : Éco entreprise Québec, Bilan du plan Verre l'innovation: la solution pour le recyclage de 100% du verre de la collecte sélective au Québec. https://www.eeq.ca/wp-content/uploads/Bilan_PVI_synthese_VF.pdf

Recommandation 5 : Que la révision du REIMR inclue l'application des redevances à l'élimination aux matériaux de recouvrement.

Recommandation 6 : Que la révision du REIMR inclue l'interdiction de l'utilisation du verre comme matériau de recouvrement.

Des messages cohérents et des actions concrètes en réduction à la source

Au travers la province, les messages de sensibilisation aux bonnes pratiques en gestion des matières résiduelles manquent de cohérence. En effet, les messages envoyés aux citoyen(ne)s sont diversifiés, complexes et parfois incompatibles, ce qui a un impact sur leur participation aux systèmes de récupération en place. À titre d'exemple, on retrouve sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) des collectes de matières recyclables dans des sacs transparents, des bacs de formats très variables, qui sont gris et verts, bleus ou verts. Dans certaines municipalités du Québec, les bacs verts sont les bacs de poubelles : il y a de quoi être confus(e)!

D'une ville à l'autre, les manières de faire varient, ainsi que l'importance accordée au financement des activités d'information, sensibilisation et éducation (ISÉ) et aux mesures de réduction à la source varient. Or, la participation citoyenne est incontournable pour assurer le succès des systèmes et initiatives, et pour contribuer au changement des habitudes de vie afin de mettre fin au gaspillage des ressources.

La confusion est similaire au niveau des contenants consignés. Le système actuel vise le contenu - les bières et boissons gazeuses - plutôt que les types de contenants. Ainsi, une canette de jus n'est pas consignée alors qu'une canette identique contenant une boisson sucrée gazeuse l'est. Il est anormal qu'un(e) citoyen(ne) ait besoin de faire des recherches poussées pour comprendre comment trier ses matières recyclables et quelles sont les matières qui peuvent y être disposées.

Recommandation 7 : Que les sommes supplémentaires collectées par le biais de la hausse de la valeur des redevances à l'élimination financent spécifiquement :

- Les activités d'information, de sensibilisation et d'éducation ;
- Les initiatives de réduction à la source et de réemploi au sein des municipalités ;
- L'instauration de points de dépôts pour les contenants consignés.

ÉTAT DE LA SITUATION DU VERRE

L'analyse du contenu du bac de récupération permet de constater que 65 % des contenants de verres sont constitués de contenants de boissons. [20]

Matière	% du bac	% du verre
Bouteilles consignées en verre de boisson alcoolisée	0,7 %	5,4 %
Bouteilles consignées en verre de boisson non alcoolisée	0,1 %	0,8 %
Bouteilles non consignées en verre de boisson alcoolisée	6,9 %	53,5 %
Bouteilles non consignées en verre de boisson non alcoolisée	0,7 %	5,4 %
Contenants alimentaires en verre	1,6 %	12,4 %
Verre brisé non identifiable	2,6 %	20,2 %
Verre plat, grès, céramique et autre verre	0,3 %	2,3 %
Total	12,9 %	100 %

65,1%

Source : Éco entreprise Québec et RECYC-QUÉBEC (2019). Caractérisation à destination 2017-2018.

Si l'on fait l'hypothèse que le verre brisé non identifiable est réparti entre les types de verre identifiés selon les mêmes proportions que celles constatées dans la plus récente étude de caractérisation, cette proportion augmenterait jusqu'à 81,6 %.

Matière	% du verre	Répartition du verre non identifiable	Proportion
Contenants de boissons consignés	6,2 %	1,6 %	7,8 %
Contenants de boissons non consignés	58,9 %	14,9 %	73,8 %
Contenants alimentaires en verre	12,4 %	3,1 %	15,5 %
Verre plat, grès, céramique et autre verre	2,3 %	0,6 %	2,9 %
Total	**79,8 %**	**20,2 %**	**100,0 %**

81,6 %

Dans tous les cas, la plus importante proportion du verre présente dans le bac de récupération provient des contenants de boissons.

[20] Comme ils sont visés par le régime de compensation pour la collecte sélective des matières recyclables et le système de consignation, les contenants alimentaires et les contenants de boissons sont les sources de verre faisant l'objet de la présente analyse.

Le taux de recyclage, c'est-à-dire la proportion de contenants de verre récupérés qui sont réintégrés dans un processus de fabrication ou autrement valorisés, est passé de 14 % en 2015 à 37 % en 2018 pour le verre issu de la collecte sélective. [21] Cette forte hausse est principalement due aux investissements qui ont été faits dans les centres de tri dans le cadre du plan *Verre l'innovation*. Cette situation illustre bien le fait que les investissements permettent d'obtenir des résultats concrets au niveau de la qualité des matières pour favoriser sa réintégration dans un processus de production. Toutefois, 37 % est encore bien loin de l'objectif de 70 % de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles.

En 2017, le taux de recyclage des contenants consignés était de 70 %. [22]

Le taux de réutilisation des contenants à remplissage multiple est de 98 %, et chacun des contenants à remplissage multiple est réutilisé jusqu'à une quinzaine de fois avant d'être recyclé. [23]

Une valeur variable selon la qualité du tri

La valeur du verre sortant des centres de tri et vendu sur le marché des matières secondaires a oscillé entre 2017 et aujourd'hui entre -17,82 $ et -28,55 $ la tonne métrique. [24] C'est donc dire que, contrairement à toutes les autres matières recyclables, il faut payer pour s'en départir.

En plus de la valeur de revente, la question du coût du verre dans la collecte sélective se pose. En effet, le verre est un matériau abrasif qui détériore prématurément les équipements de collecte et de tri de la collecte sélective. Les coûts associés à ces impacts ont été chiffrés à 5,4 millions de dollars par le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) en 2010. [25]

> Le sable est une ressource limitée et la valeur du verre à la sortie des centres de tri ne reflète pas sa rareté. De plus, la présence de ce matériau contribue à la détérioration prématurée des équipements de tri.

---

[21] Mélissa Guillemette. Le taux de recyclage du verre s'améliore, Québec Sciences. 29 mars 2019. https://www.quebecscience.qc.ca/environnement/taux-recyclage-verre-ameliore/

[22] RECYC-QUÉBEC. Statistiques de ventes et de récupération des contenants consignés. https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/statistiques-ventes-recuperation-cru.pdf

[23] Association des brasseurs du Québec. La consigne : un système primordial dans le développement durable de l'industrie de bière au Québec. https://www.hec.ca/developpement_durable/evenements_passes/consigne_brasseurs_qc.pdf

[24] RECYC-QUÉBEC (2019). Prix moyen par catégorie de matières en dollars la tonne métrique ($ / tm). https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/indice-prix-moyen.pdf

[25] CRIQ (2013). Étude d'impacts de la présence du verre, des sacs en plastique et des plastiques émergents dans la collecte sélective au Québec –Phase II. https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/Etude-impact-matieres-CRIQ-rapport.pdf

Un meilleur tri du verre, que ce soit à la source ou avec des technologies, affecte sa valeur sur le marché.

- Au centre de tri, le verre trié avec les nouvelles technologies implantées a une valeur positive contrairement à celui qui est collecté plus tard dans le processus. Dans le bilan du plan *Verre l'innovation*, Éco entreprises Québec affirme que « Dans le cadre des projets pilotes, le prix moyen de vente du verre s'est établi entre 0 $/t et 10 $/t. » [26] Cette valeur, bien que supérieure à la valeur moyenne à la sortie des centres de tri, est loin de celle payée par 2M Ressources, un recycleur de verre québécois.
- Les contenants consignés, qui sont par définition triés à la source, ont une meilleure valeur sur le marché des matières secondaires. François Carrier, directeur de l'usine de 2M Ressources, affirmait récemment que son coût d'achat du verre trié à la source, qu'il soit mélangé ou non, était de 100 $ la tonne. [27]

Dans le contexte de la préservation d'une ressource naturelle surexploitée, des mesures doivent être éminemment prises pour favoriser l'application concrète de la hiérarchie des 3RV-E. Puisque le tri à la source contribue à accroître la qualité de la matière et facilite sa réutilisation ou sa réintégration dans un processus de fabrication, il est à prioriser.

Finalement, un des aspects souvent mis de côté dans la réflexion entourant la consignation est celui de son impact social. La Coopérative de solidarité les Valoristes, regroupant des individus collectant les contenants consignés au sein d'un système de récupération informel à Montréal, a étudié le phénomène. Son analyse, auprès de 150 valoristes, fait notamment ressortir le fait que « [l]'argent de la consigne échangée sert, pour 44 % des répondants, à payer les dépenses de base comme le logement, la nourriture, les vêtements, le transport et les soins. » [28] Les retombées sociales sont indissociables du système de consignation, tout en étant difficilement quantifiables en raison de leur hétérogénéité et de la complexité de les recenser adéquatement.

> Équiterre se prononce en faveur de l'élargissement de la consigne, tant pour des raisons environnementales, sociales qu'économiques : il s'agit d'une solution concrète pour redonner une juste valeur au verre, soutenir les valoristes et accroître son taux de réutilisation et de recyclage.

---

[26] Éco entreprise Québec. Bilan du plan Verre l'innovation: la solution pour le recyclage de 100% du verre de la collecte sélective au Québec. https://www.eeq.ca/wp-content/uploads/Bilan_PVI_synthese_VF.pdf

[27] Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (2019). Mémoire déposé à l'intention de la Commission de l'environnement de la Communauté métropolitaine de Montréal dans le cadre du projet de modification du PMGMR 2015-2020. http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/consultation/pmgmr/seance-17mai-14h/CEN-19-01-160_Front_commun_gestion_%C3%A9cologique_des_d%C3%A9chets_17_mai_PM.pdf

[28] Coopérative les Valoristes (2015). La récupération informelle des contenants de boissons consignés à Montréal. http://www.cooplesvaloristes.ca/v2/wp-content/uploads/2015/09/Rapport-Etude-Valoristes-Consigne-2014-Bordeleau.pdf

LA CONSIGNE ÉLARGIE : UNE RÉFORME LÉGITIME, APPUYÉE ET COHÉRENTE POUR TENDRE VERS L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Historiquement, il y a un fort engagement citoyen en faveur de la consigne. Au courant des dernières années, plus de 70 000 Québécois(e)s ont signé une pétition en à ce sujet.

Objet de la pétition	Année	Signataires
Consignation des bouteilles provenant de la SAQ	2015	15 396
Je signe pour la consigne/Verre : la fin du gaspillage	2018	34 200
Modernisation de la consigne	En cours	20 520
Total		**70 116**

En 2019, « [le] soutien à la modernisation du système québécois de consigne atteint [...] 94 %, un taux qui n'a jamais été sous la barre des 90 % depuis que SOM a commencé à sonder les Québécois sur le sujet, en 2016. » [29] L'adhésion à l'instauration d'une consigne pour les bouteilles de vin (92 %) est même plus importante que celle pour les bouteilles d'eau en plastique (84 %).

Alors que la confiance citoyenne envers le système de consignation n'est plus à démontrer, celle témoignée envers la collecte sélective est limitée : « 50 % des Québécois croient que tout au plus la moitié du plastique et du verre récupérés par la collecte sélective est effectivement recyclée par la suite ».[30] La traçabilité des matières pour s'assurer qu'elles aient des débouchés - idéalement locaux, soient réemployées ou réellement recyclées, fait partie des solutions pour regagner la confiance citoyenne.

La traçabilité est caractéristique probante du système de consignation : la reddition de compte se fait au contenant près. Celle-ci elle doit également être prise en compte dans les réflexions en cours et à venir sur la collecte sélective, tant pour accroître le taux de recyclage, pour encourager la gestion locale des matières que pour regagner la confiance des citoyen(ne)s.

> Dans le contexte d'un virage vers l'économie circulaire, la consigne contribue au fait de voir les objets comme des ressources plutôt que des déchets, et favorise leur réintégration

[29] La Presse (2019). Seulement la moitié des Québécois font confiance au bac de recyclage. https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/201904/03/01-5220754-seulement-la-moitie-des-quebecois-font-confiance-au-bac-de-recyclage.php

[30] Ibid.

dans un cycle de fabrication grâce au tri à la source qui permet entre autres à la matière d'avoir une meilleure valeur.

De plus, la consigne permet la responsabilisation individuelle. L'attribution d'une valeur économique à un contenant de boisson contribue au changement de comportement à son égard, comme le démontre le taux de récupération des contenants consignés. Rapporter un contenant chez un détaillant ou dans un point de dépôt est geste éducatif, qui vient avec un système structurant permettant aux citoyen(ne)s de faire le bon geste. Cette éducation relative à l'environnement a une incidence positive sur les habitudes en gestion des matières résiduelles.

Le gouvernement a l'appui de la population pour l'adoption d'une consigne élargie, et toute la légitimité pour aller de l'avant. En tant que gestionnaire des fonds publics, il a également le devoir de passer à l'action.

Équiterre souhaite mettre de l'avant deux priorités pour l'élargissement de la consigne :

- Harmoniser les contenants consignés pour sortir du cadre actuel où le contenu est visé ;
- Accroître la proportion de contenants à remplissages multiples (CRM) pour favoriser la réduction à la source, réduire les émissions de GES et l'utilisation de ressources.

Tenir compte de la récupération hors foyer

La consignation des contenants de boissons est apparue comme une mesure adoptée dans le but de lutter contre les déchets sauvages et la pollution dans les espaces publics. [31] Elle encourage notamment la récupération hors foyer, qui est encore sous-développée au Québec. En donnant une valeur à la matière, on favorise un taux de récupération plus élevé. Or, une importante proportion de la consommation des contenants de boissons est faite hors foyer. [32]

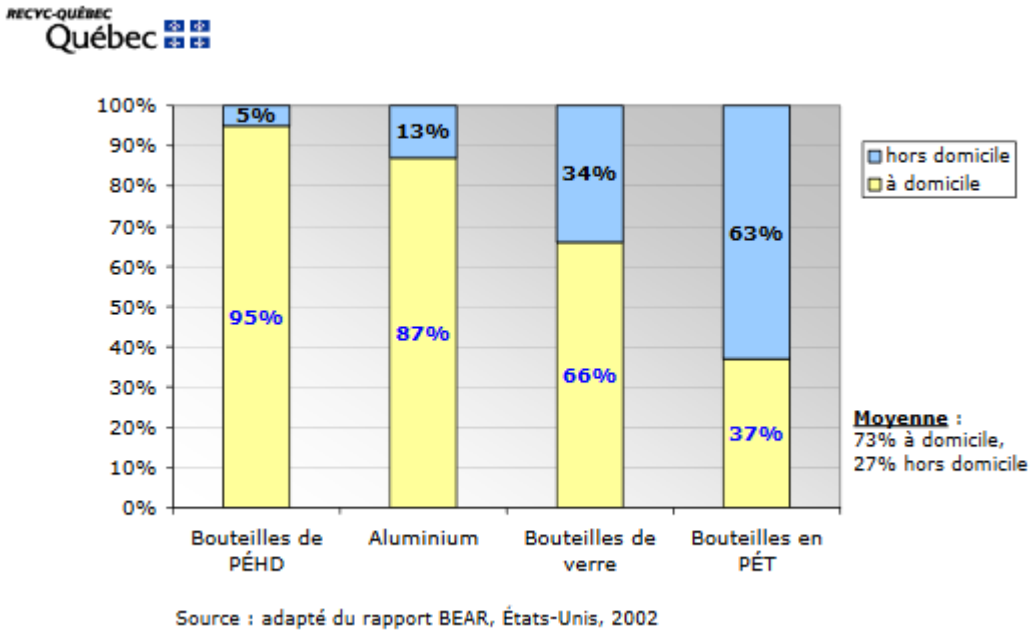
À titre d'exemple, une analyse réalisée au Québec en 2013 estimait à 18,9 % la proportion des bouteilles de vin consommées hors foyer, et de 19 à 25,6% celles des bouteilles d'eau et des boissons gazeuses.[33] Plusieurs études sur les contenants de boissons consommés hors foyer arrivent à des estimations

[31] Côté, Amélie (2012). Évaluation des préférences des Québécois concernant les systèmes de récupération des contenants de boissons. https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2012/Cote__Amelie_-_20-09-2012.pdf

[32] Il est à noter que les taux de récupération de la collecte sélective n'incluent pas ceux de la récupération hors foyer, ce qui rend difficilement comparable la performance des deux systèmes.

[33] Côté, Amélie (2013). La consommation hors foyer des contenants de boissons au Québec - faits saillants et première estimation du phénomène. http://www.pro-consigne.org/data/Recuperation_hors_foyer_AC.pdf

variant entre 25 et 63% de consommation hors foyer pour les contenants de plastique, verre et métal.[34] Dans une étude datant de 2008, RECYC-QUÉBEC estimait que la consommation hors foyer oscillerait de 5 à 63 % selon les types de contenants. [35] Dans tous les cas, une proportion significative des contenants de boissons est consommée hors foyer et devrait être prise en considération dans les réflexions et la définition des actions à venir pour accroître leur taux de récupération et de recyclage.



Source : adapté du rapport BEAR, États-Unis, 2002

Une caractérisation de la récupération hors foyer réalisée par la coopérative de solidarité les Valoristes illustre bien les enjeux entourant les infrastructures de récupération et le tri des matières recyclables dans les rues et les parcs. On y constate notamment que :

- Les bacs de récupération des matières recyclables contiennent seulement 41 % d'articles potentiellement recyclables ;
- 30,5 % d'articles potentiellement recyclables se retrouvent encore dans les poubelles ;
- Presque un (1) contenant de boissons sur six (6) est jeté par terre, ce qui représente 60 % de l'ensemble des déchets sauvages. [36]

[34] CM Consulting (2019). Who pays what? Ana analysis of beverage container collection and costs in Canada 2018. https://www.cmconsultinginc.com/wp-content/uploads/2018/10/WPW-2018-FINAL-5OCT2018.pdf

[35] RECYC-QUÉBEC (2008). Mise en marché et récupération des contenants de boissons au Québec. http://www.cooplesvaloristes.ca/v2/wp-content/uploads/2015/04/gestion-contenants-boissons2008.pdf

[36] Coopérative de solidarité les Valoristes (2016). Étude de caractérisation et des modes de collecte hors foyer sur plusieurs artères et parcs à Montréal - Août 2016. http://www.cooplesvaloristes.ca/v2/wp-content/uploads/2018/11/Faits_Saillants_Etude_CaracGMR_HorsFoyer_CoopValoristes2016.pdf

La consignation contribue à éviter l'élimination des contenants de boissons consommées hors foyer, alors qu'une importante proportion est encore jetée par terre dans les lieux publics, mal triée ou disposée dans une poubelle, faute d'infrastructures adéquates.

Recommandation 8 : Que dans le cadre de ses travaux, le comité sur la gestion des matières résiduelles se penche sur la question de la récupération hors foyer, afin que des infrastructures de récupération adaptées et cohérentes soient installées dans tous les espaces publics du Québec.

Recommandation 9 : Que ces nouvelles infrastructures soient accompagnées de mesures de sensibilisation du public, comme des brigades vertes et des publicités.

Recommandation 10 : Que les coûts associés à ces mesures soient assumés par les entreprises mettant en marché les matières visées par le biais du régime de compensation de la collecte sélective des matières recyclables.

Simplifier le système et accroître sa performance

Historiquement, c'est le contenu du contenant de boisson qui a été l'élément de référence pour déterminer s'il était est consigné ou non. Ainsi, peu importe leurs types de contenants, les bières et les boissons gazeuses sont consignées.

Pour les citoyen(ne)s, cette notion est abstraite et peu compréhensible. Il n'y a pas de logique derrière le fait de consigner seulement les contenants de bières et de boissons gazeuses alors que des contenants identiques ne le sont pas.

Parce qu'il est temps de passer à l'action, Équiterre est en faveur de l'instauration de la consigne sur les bouteilles de vin et les bouteilles d'eau. Toutefois, la réflexion sur le système de consignation ne devrait pas s'arrêter là : l'objectif doit être de simplifier le système en consignant l'ensemble des contenants de boissons, à l'instar de nombreuses provinces canadiennes.

En effet, plusieurs provinces canadiennes ont instauré des consignes élargies, c'est notamment le cas de :

- La Colombie-Britannique, qui a élargi son programme de consignation à tous les contenants de boissons à l'exception de ceux de lait et des substituts, dans le cadre du *Beverage Container Stewardship Program regulation*.
- Le Nouveau-Brunswick, qui impose une consigne sur tous les breuvages prêts à consommer de 5 litres et moins, incluant les boissons gazeuses, les vins et spiritueux, les bières, les jus de légumes, les breuvages alcoolisés à faible teneur en alcool emballés dans des contenants en

aluminium, en plastique, verre, tetra pak et autres contenants multicouches et pochettes. Le lait et les substituts de lait, la formule maternelle et les substituts de repas sont exemptés.
- L'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest ont également des consignes pour les contenants de produits laitiers et substituts. [37]

Équiterre tient à souligner les risques associés au fait d'élargir la consigne en visant encore une fois certains contenus. Cela ajoute une couche de complexité à un système en excluant encore des contenants ayant des caractéristiques identiques, comme les contenants de jus, les bouteilles de cidre ou encore les boissons énergétiques non gazéifiées - alors que celles gazéifiées le sont déjà.

> Les bouteilles de vin et les bouteilles d'eau sont une première étape, mais il faut aller plus loin pour moderniser et revoir en profondeur le système de consignation.

Les objectifs qui devraient guider la réflexion entourant la modernisation du système de consignation sont :

- Simplifier le geste des citoyen(ne)s ;
- Accroître le taux de réemploi et de recyclage ;
- Assurer la traçabilité des contenants de boissons dans une perspective de responsabilité élargie des producteurs.

Recommandation 11 : Que la modernisation du système de consignation mène à l'instauration d'une consigne pour tous les contenants de boissons, peu importe leur contenu.

Recommandation 12 : Que l'élargissement de la consigne soit fait dans un premier temps pour les bouteilles de vin et les bouteilles d'eau.

Hiérarchiser les options en fonction de leur empreinte environnementale

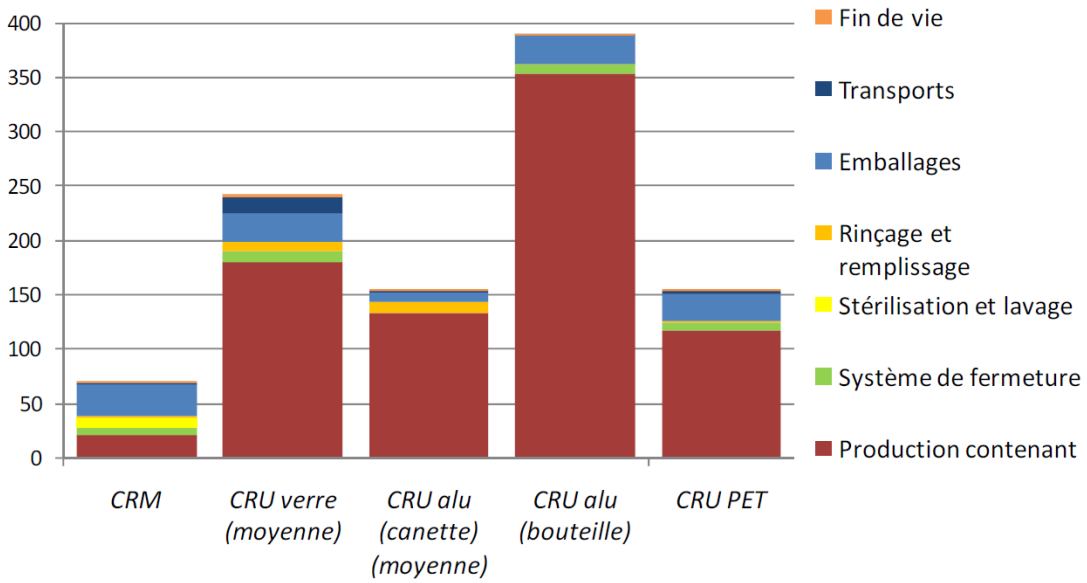
La réflexion sur les systèmes de gestion du verre et la modernisation du système de consignation devrait tenir compte de l'empreinte environnementale des différentes options de traitement et de leurs débouchés.

> En encourageant le réemploi par la mise en commun des produits, la consigne des contenants à remplissage multiple permet de diminuer le besoin de nouveaux contenants

[37] CM Consulting (2019). Who pays what? Ana analysis of beverage container collection and costs in Canada 2018. https://www.cmconsultinginc.com/wp-content/uploads/2018/10/WPW-2018-FINAL-5OCT2018.pdf

et donc l'extraction de ressources naturelles. [38] Moins de nouveaux produits signifie également une diminution des besoins énergétiques et des émissions de GES liées au transport, et ce, même en tenant compte du transport nécessaire pour la récupération et le nettoyage des contenants.

En effet, une analyse de cycle de vie (ACV) réalisée par le Centre international de référence sur le cycle de vie des produits, procédés et services (CIRAIG) conclut clairement que les contenants à remplissage multiple en verre performent mieux d'un point de vue environnemental que les CRU en aluminium, en verre et en plastique. [39]



Source : RECYC-QUÉBEC (2010) Analyse de cycle de vie des contenants de bière au Québec, p. 55

Recommandation 13 : Que la modernisation de la consigne favorise le développement de l'utilisation des contenants à remplissage multiples.

Les bénéfices environnementaux de la consigne sont également confirmés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui préconise d'instaurer des systèmes de consigne dans sa liste de recommandations pour la diminution des GES. [40]

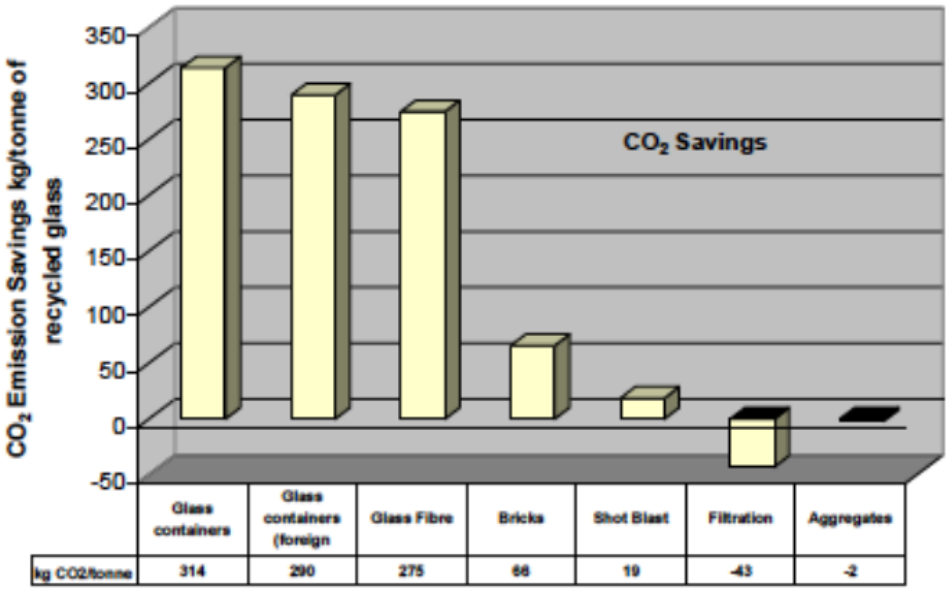
Tel que démontré précédemment, la consigne des contenants à remplissage unique permet d'atteindre des taux de récupération stables depuis son instauration.

[38] Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (2016). Allongement de la durée de vie des produits. https://www.ademe.fr/allongement-duree-vie-produits

[39] Recyc-Québec (2010). Analyse de cycle de vie des contenants de bière au Québec. https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/acv-contenants-biere.pdf

[40] Association des brasseurs du Québec. La consigne - un système primordial dans le développement durable de l'industrie de la bière au Québec. https://www.hec.ca/developpement_durable/evenements_passes/consigne_brasseurs_qc.pdf

Au niveau du recyclage du verre, une analyse de cycle de vie réalisée en 2003 quantifiait les gains en émission de gaz à effet de serre selon le processus de recyclage. Le graphique ci-dessus illustre à cet effet les forts avantages associés au recyclage de verre en contenants de verre.



Source : Flanagan, Joe et Davies, Mike. Glass Recycling - Life Cycle Carbon Dioxide Emissions. [41]

Selon une étude réalisée au Québec en 2015, le verre destiné à la refonte possède une valeur ajoutée intéressante sur les marchés et il peut parcourir plus de 2 000 km tout en conservant son empreinte environnementale positive. [42]

François Carrier, directeur de la fonderie de verre Owens-Illinois, expliquait récemment que l'entreprise était « une des seules usines au monde qui n'a pas accès à du verre recyclé dans son entourage, à 500 kilomètres à la ronde ; ce n'est pas normal. »[43]

Recommandation 14 : Que dans le cadre de la modernisation du système de consignation, des mesures favorisant le recyclage local du verre en contenants de verre soient instaurées.

[41] Enviros Consulting Ltd (2003). Glass Recycling - Life Cycle Carbon Dioxide Emissions - A Life Cycle Analysis Report. http://www.packagingfedn.co.uk/images/reports/Enviros_Report.pdf

[42] Quantis (2015). Analyse environnementale du cycle de vie de projets de commercialisation du verre mixte récupéré via des centres de tri de matières recyclables au Québec. https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/acv-projet-commercialisation-verre-recupere-rapport-complet.pdf

[43] Radio-Canada (2019). Recycler le verre reste un défi. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1163614/recyclage-verre-quebec-enfouissement-depotoir-centre-de-tri

Les contenants à remplissages multiples : un système distinctif sur lequel miser

Le système de consignation privé des contenants à remplissage multiples de bière performe particulièrement bien, tant au Québec que dans les autres provinces canadiennes. Les contenants sont réutilisés jusqu'à 15 fois et on enregistre un taux de réutilisation significativement supérieur à celui des autres contenants de boissons - une moyenne de 95 % au Canada. [44] La performance environnementale des CRM fait consensus.

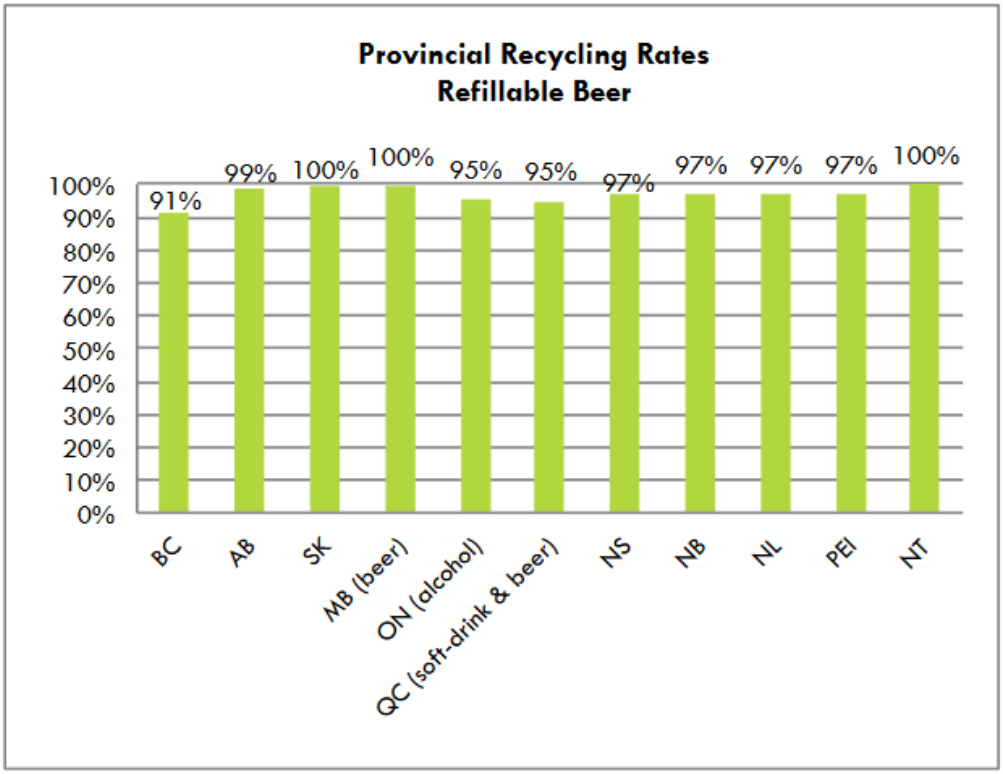


Figure 1 Provincial Recycling Rates, Refillable Beer (2016)

Source : CM Consulting (2019). Who pays what? An analysis of beverage container collection and costs in Canada in 2018

Afin de préserver ce système, l'entente signée annuellement par les brasseurs prévoyait à l'article 24 une quantité minimale de bouteilles réutilisables par brasseur. Des pénalités étaient prévues en cas de non-respect des quotas minimaux définis pour les CRM.[45] Malheureusement, la tendance est à la réduction des parts de vente des contenants à remplissage multiples de bière. Alors que 83 % des bières embouteillées au Québec l'étaient dans des CRM en 2009, cette proportion a chuté jusqu'à 32 % en 2017. [46]

---

[44] CM Consulting (2019). Who pays what? An analysis of beverage container collection and costs in Canada 2018. https://www.cmconsultinginc.com/wp-content/uploads/2018/10/WPW-2018-FINAL-5OCT2018.pdf

[45] RECYC-QUÉBEC. Article 24 - En vigueur pour 2017 et 2018. https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/consigne-modification-article-24.pdf

[46] CM Consulting (2019). Who pays what? An analysis of beverage container collection and costs in Canada 2018. https://www.cmconsultinginc.com/wp-content/uploads/2018/10/WPW-2018-FINAL-5OCT2018.pdf

Or, la plus récente *Entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière* a été allégée et n'implique plus de pénalités financières pour les brasseurs ne respectant pas les quotas de CRM dans leur production.[47] Il devient un énoncé de principe sans conséquences financières s'ils ne sont pas respectés.

> Passée sous silence dans la sphère publique, la modification à l'article 24 de l'entente sur la consignation des contenants bière risque de signer la fin du système des contenants à remplissages multiples, alors qu'il devrait être défendu bec et ongles par la société d'État pour favoriser le réemploi et la réduction à la source.

Recommandation 15 : Que RECYC-QUÉBEC réintègre des quotas de CRM et des pénalités dans la future *Entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière.*

Plutôt que de mettre de côté un système performant, Équiterre est d'avis qu'il faut saisir l'occasion de la modernisation pour avoir une réflexion de fond sur la manière d'élargir l'utilisation des contenants à remplissage multiple à un maximum de contenants de boissons pour l'ensemble des bouteilles d'alcool embouteillées au Québec.

À titre d'exemple, une partie des vins vendus à la SAQ arrive au Québec en cuve pour être embouteillée sur place. En 2017, cela représentait 82 variétés de vin importées et embouteillées localement, avec des formats de bouteilles variables.[48] Selon le FCQGED, 50 millions de bouteilles vendues annuellement sont embouteillées chez trois principaux embouteilleurs: Arterra, la Maison des Futailles et Arista.[49]

Recommandation 16 : Que le gouvernement du Québec contribue par des leviers législatifs et financiers au développement d'un système de consignation des contenants à remplissage multiples pour les boissons alcoolisées produites et/ou embouteillées au Québec.

[47] RECYC-QUÉBEC (2019). Entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière. https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/consigne-entente-biere2019.pdf

[48] SAQ (2017). Liste des vins embouteillés au Québec et commercialisés à la SAQ. https://s7d9.scene7.com/is/content/SAQ/VinsEmbouteillesAuQuebec

[49] Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (2019). Mémoire déposé à l'intention de la Commission de l'environnement de la Communauté métropolitaine de Montréal dans le cadre du projet de modification du PMGMR 2015-2020. http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/consultation/pmgmr/seance-17mai-14h/CEN-19-01-160_Front_commun_gestion_%C3%A9cologique_des_d%C3%A9chets_17_mai_PM.pdf

Une consigne digne de mention

La valeur de la consigne n'a pas augmenté depuis 1984. La faible valeur associée aux contenants de boissons consignés affecte certainement son taux de récupération.

Dans la réflexion sur l'élargissement et la hausse de la valeur de la consigne, il est important de prendre en considération la valeur du produit consigné. Ainsi, une consigne de 10 cents semble a priori inadéquate pour une bouteille de vin à 15 $, et limiterait la motivation des citoyen(ne)s à la rapporter. À titre d'exemple, des épiceries zéro déchet au Québec ont instauré des systèmes de consignation pour contenants à remplissage multiple et attribuent une valeur de 1 à 2 $ par contenant.[50] Pour sa part, le gobelet réutilisable La Tasse - qui sera utilisé dans plus de 204 cafés au Québec - est consigné à 5 $.[51]

Pour assurer le succès de l'élargissement de la consigne et obtenir une bonne performance, Équiterre croit qu'il est nécessaire que le montant attribué soit plus élevé qu'il l'est actuellement. En ce qui a trait à la valeur optimale pour chacun des types de contenants de boissons, une analyse devrait être réalisée rapidement pour proposer un montant de consigne digne du 21e siècle, ayant valeur qui suscitera un taux de retour plus élevé et évitera que des matières réutilisables et recyclables prennent le chemin de l'élimination.

Recommandation 17 : Que le gouvernement analyse la valeur de consigne optimale pour l'ensemble des contenants consignés, en tenant compte de la valeur du produit vendu et du seuil psychologique maximisant le taux de retour, et l'ajuste dans le cadre de la modernisation du système de consignation.

PASSER À L'ACTION : UNE DÉCISION GARANTE D'UNE SAINE GESTION DES FONDS PUBLICS

Les participations à la présente commission parlementaire en sont le reflet : la gestion du verre est un sujet complexe, politique et fait l'objet de fortes pressions de la part de l'industrie. Cette situation explique notamment l'absence de changements mis en place au fil des années.

[50] Côté, Amélie (2019). Discussions avec des gestionnaires d'épiceries zéro déchet à l'hiver 2019.
[51] La Tasse. Comment ça marche? https://www.latasse.org/commentcamarche

Historique d'un dossier stagnant qui coûte cher à l'État

La gestion des contenants de verre est un enjeu récurrent qui met en relief la force d'inertie gouvernementale : cela fait plus de 25 ans que l'on stagne sur ce dossier au Québec. Il est maintenant temps que des décisions soient prises et que l'on aille de l'avant avec des changements structurants et cohérents.

Dans le premier rapport annuel de RECYC-QUÉBEC, trois orientations sont évoquées, notamment la gestion et négociation de l'entente sur la consigne et « l'instauration d'un système de consignation applicable aux bouteilles de vin et spiritueux mises en marché par la société des alcools du Québec » (RECYC-QUÉBEC, 1991).

Il y a eu de nombreux rebondissements dans le dossier au courant des dernières années, sans qu'aucun résultat concret n'ait été obtenu. Parmi ceux-ci on retrouve l'annonce de la hausse de la valeur des canettes consignées de 5 à 10 cents en 2012 suivie d'un recul du nouveau gouvernement,[52] et le financement de l'*Étude comparative des systèmes de récupération des contenants de boisson* en 2015 qui resté sans suite.

Plusieurs comités gouvernementaux, renouvelés lors des changements de gouvernements, ont également étudié la question ou travaillé sur des dossiers connexes, sans que de décision n'en émane :

- 2014 : le Comité-conseil sur les matières résiduelles ; [53]
- 2018 : le Comité de modernisation de l'industrie de la récupération et du recyclage ; [54]
- 2019 : le Comité d'action pour la modernisation de la récupération et du recyclage. [55]

Il y a matière à se questionner sur la saine gestion des finances publiques et l'inaction dans ce dossier qui, au fil des années, a coûté très cher aux contribuables. De plus, nous n'avons pas accès au fruit du travail qui a été fait au courant des dernières années, alors que les connaissances développées aideraient dans la compréhension des dossiers, des enjeux et à une prise de position éclairée.

---

[52] Radio-Canada (2012). La consigne des canettes restera à 5 cents pour le moment. https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/593079/canettes-consignes-hausse

[53] MELCC. Comité-conseil sur les matières résiduelles. http://www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/pgmr/comite.htm

[54] RECYC-QUÉBEC (2018). Comité de modernisation de l'industrie du recyclage : Des actions rapides et concrètes pour la mise en œuvre d'un programme de soutien financier de 4,6 M$ à l'intention des centres de tri. https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/haut-de-page/salle-de-presse/archives-presse/2018-des-actions-rapides-et-concretes-pour-la-mise-en-oeuvre-d-un-programme-de-soutien-financier-a-l-intention-des-centres-de-tri

[55] RECYC-QUÉBEC (2019). Modernisation de l'industrie de la récupération et du recyclage : Le ministre Charrette attend les premières recommandations du comité d'action d'ici juin. https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/haut-de-page/salle-de-presse/archives-presse/2019-modernisation-industrie-recuperation-recyclage-ministre-charette-attend-premieres-recommandations-comite-d-action-juin

Nous finançons collectivement l'immobilisme face aux enjeux du recyclage depuis trop longtemps : il est temps que cela cesse.

Équiterre tient à souligner que les différents « groupes de pression » présents dans les dossiers en gestion des matières résiduelles n'ont pas les mêmes intérêts et motivations. L'opposition a recensé 240 lobbyistes de l'industrie qui s'opposent à la consigne. [56] Il est important de ne pas faire d'amalgame entre les groupes citoyens et environnementaux comme groupes de pression et les lobbyistes de l'industrie qui prônent des intérêts privés.

Aussi, bien que la contribution de toutes les parties prenantes soit importante, une surreprésentation de l'industrie dans les comités de travail est à éviter.

Recommandation 18 : Que le rôle des différents comités sur la gestion des matières résiduelles soit clarifié et harmonisé, et qu'une reddition de compte annuelle des travaux soit rendue accessible au public.

Pour des processus de consultation structurants et inclusifs

Malgré les nombreux comités gouvernementaux qui ont travaillé sur la gestion des matières résiduelles au courant des dernières années, aucune documentation n'est disponible sur le site de l'Assemblée nationale dans le cadre du mandat d'initiative. Le mandat porté par la Commission n'est pas bien ciblé et pourrait décupler un travail déjà bien entamé par ces différents comités gouvernementaux. Un document de consultation déposé sur le site de la Commission aurait notamment permis à ses membres de détailler leurs questionnements, leurs besoins d'approfondissement ou encore de témoigner de leurs principales préoccupations. Un tel document aurait mieux outillé les organisations participantes à la Commission dans la formulation de leurs recommandations et aurait permis d'obtenir un résultat certainement plus constructif et efficace.

Recommandation 19 : Afin de permettre aux parties prenantes de contribuer le plus efficacement possible, que la Commission des transports et de l'environnement s'engage, lors de ses prochaines consultations, à proposer une documentation adéquate pour alimenter la réflexion sur les enjeux et les faits y étant liés.

[56] Métro (2019). Québec demande à la CAQ de résister au lobby anti-consigne du verre. https://journalmetro.com/actualites/national/2338691/qs-demande-a-la-caq-de-resister-au-lobby-anti-consigne-du-verre/?fbclid=IwAR3MrDdvhFMVxDMnjHlMji2ohutX5po-juzKwL4WAOFlNTPxvPbzqCBP4ws

CONCLUSION

La commission parlementaire en cours, ainsi que l'adoption du prochain plan d'action sur la gestion des matières résiduelles est l'occasion de repenser la GMR au Québec, en appliquant réellement la hiérarchie des 3RV-E. Il faut sortir du carcan le modèle actuel.

Dans un contexte de crise climatique et du système de recyclage, il est de la responsabilité du gouvernement du Québec de proposer des programmes structurants pour la gestion des matières résiduelles et pour la réduction à la source. Cela prend du courage politique pour apporter les changements nécessaires et faire ce que la population attend en élargissant la consigne et améliorer les pratiques actuelles, même si cela ne se fera pas sans heurts.

Pour assurer le succès des changements à venir, l'éducation et la sensibilisation de la population seront incontournables. Le gouvernement du Québec dispose d'un levier très concret pour financer ces mesures et décourager l'élimination : la hausse des redevances à l'élimination.