



ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC

MANDAT D'INITIATIVE PORTANT SUR LES ENJEUX DE RECYCLAGE ET DE VALORISATION LOCALE DU VERRE





ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC

MANDAT D'INITIATIVE PORTANT SUR LES ENJEUX DE RECYCLAGE ET DE VALORISATION LOCALE DU VERRE



LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE
L'ENVIRONNEMENT

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

Louissette Cameron

Janick Dufour

SERVICE DE LA RECHERCHE

Jules Racine St-Jacques

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des transports et de l'environnement, veuillez vous adresser à la secrétaire de la Commission, M^{me} Louissette Cameron.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : cte@assnat.qc.ca

Ce document est mis en ligne dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : assnat.qc.ca.

Dépôt légal – septembre 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN (Imprimé) : 978-2-550-85019-9
ISBN (PDF) : 978-2-550-85020-5

LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

M^{me} St-Pierre (Acadie), présidente

M^{me} Grondin (Argenteuil), vice-présidente

M. Benjamin (Viau)

M. Campeau (Bourget)

M. Caron (Portneuf)

M^{me} Ghazal (Mercier)

M. Lemay (Masson)

M^{me} Montpetit (Maurice-Richard)

M. Reid (Beauharnois)

M^{me} Tardif (Laviolette–Saint-Maurice)

M. Tardif (Rivière-du-Loup–Témiscouata)

M. Gaudreault (Jonquière)

M. Kelley (Jacques-Cartier)

M. Lévesque (Chapleau)

M^{me} Maccarone (Westmount – St-Louis)

M. Provençal (Beauce-Nord)

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
Synthèse des propos recueillis	6
Conclusion.....	14

INTRODUCTION

Contexte

Selon la Loi sur la qualité de l'environnement, les orientations gouvernementales sur la gestion des matières résiduelles « doivent prioriser la réduction à la source et respecter, dans le traitement de ces matières, l'ordre de priorité suivant :

- 1° le réemploi;
- 2° le recyclage, y compris par traitement biologique ou épandage sur le sol;
- 3° toute autre opération de valorisation par laquelle des matières résiduelles sont traitées pour être utilisées comme substitut à des matières premières;
- 4° la valorisation énergétique;
- 5° l'élimination¹ ».

Il n'est possible de déroger à cet ordre de priorité que « lorsqu'une analyse en démontre la justification sur la base d'une approche de cycle de vie des biens et services, laquelle prend en compte les effets globaux de leur production et de leur consommation ainsi que de la gestion des matières résiduelles en résultant² ».

Certains termes liés à la gestion des matières résiduelles ne sont pas interchangeables, mais sont pourtant employés indistinctement, ce qui peut porter à confusion. Les termes « récupération », « réemploi », « recyclage » et « valorisation », en particulier, se prêtent parfois à des usages abusifs. Pour les fins du présent mandat, il a semblé opportun de distinguer ces notions à l'aide de sources officielles.

La **récupération** concerne les activités de collecte et de tri des matières résiduelles en vue de leur recyclage ou de leur valorisation. Il existe présentement trois modes de récupération du verre alimentaire au Québec :

- la collecte sélective porte-à-porte dont le contenu est acheminé aux centres de tri;
- les systèmes de consignes publiques et privées visant certains contenants destinés aux conditionneurs;

¹ RLRQ, c. Q-2, art. 53.4.1.

² *Ibid.*

- quelques points de dépôts volontaires conçus pour collecter le verre en vue de l'acheminer aux conditionneurs.

Le **réemploi** désigne le fait de réutiliser un emballage ou un produit sans qu'il soit modifié. Dans le cas du verre, les contenants consignés à remplissage multiple (CRM) utilisés par les brasseurs – les bouteilles de bière brunes de 341 ml, notamment – représentent un exemple de réemploi.

Dans l'optique des 3RV-E, le **recyclage** désigne l'utilisation d'une matière récupérée en remplacement d'une matière vierge dans un même cycle de production³. Puisque le cycle de vie du verre peut être répété à l'infini, la forme usuelle de recyclage consiste à refondre le verre postconsommation pour fabriquer de nouveaux contenants.

Toujours dans la logique des 3RV-E, la **valorisation** prend place après le recyclage. Ce concept désigne une intervention où la matière récupérée se substitue à une autre, mais dans un cycle de production différent⁴. Le verre peut par exemple être utilisé dans la fabrication de plusieurs produits comme les isolants et le béton. Il peut également se substituer à des matières vierges en tant qu'agrégat, matériel de filtration ou abrasif. Par contre, le verre utilisé dans ces procédés sort du cycle de production dont il provient et devient dans certains cas non recyclable. Interprétés dans l'optique des 3RV-E, ces débouchés sont des formes de valorisation et non de recyclage.

Adoptés en 2011, la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles révisée et le plan d'action 2011-2015 placent le principe des 3RV-E au cœur de la stratégie gouvernementale de gestion des matières résiduelles. Le plan d'action fixe des objectifs quantitatifs, dont le recyclage de 70 % du papier, du carton, du plastique, du verre et du métal résiduels.

En plus de tracer les lignes directrices de l'action gouvernementale, la Loi sur la qualité de l'environnement responsabilise les entreprises à l'égard des matières qu'elles mettent en circulation. Elle prévoit des obligations pour celles « qui fabriquent, mettent sur le marché ou distribuent autrement des

³ Ministère de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, « [Lignes directrices pour la planification régionale de la gestion des matières résiduelles](#) », juillet 2013. Une définition plus large de « recyclage » est donnée par l'[Office québécois de la langue française](#): « 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. » Cette définition ne permet toutefois pas de distinguer le recyclage de la valorisation comme le veut la logique du 3RV-E.

⁴ Ministère de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, « [Hiérarchie des modes de gestion des matières résiduelles et reconnaissance d'opérations de traitement en tant que valorisation énergétique](#) », p. 7. Une définition plus englobante de valorisation est donnée dans la Loi sur la qualité de l'environnement: « toute opération visant, par le réemploi, le recyclage, le traitement biologique, dont le compostage et la biométhanisation, l'épandage sur le sol, la régénération ou par toute autre action qui ne constitue pas de l'élimination, à obtenir à partir de matières résiduelles des éléments ou des produits utiles ou de l'énergie » (RLRQ, c. Q-2, art. 1). Cependant, cette définition générique a pour effet d'invalider la hiérarchisation établie par le principe des 3RV-E.

contenants, des emballages, des matériaux d'emballage, des imprimés ou d'autres produits, qui commercialisent des produits dans des contenants ou emballages qu'ils se sont procurés à cette fin ou, plus généralement, qui génèrent des matières résiduelles par leurs activités⁵ ».

Ces obligations sont précisées dans le Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles⁶. Suivant ce règlement, RECYC-QUÉBEC agréé les organismes représentant les personnes assujetties à une obligation de compensation. Les entreprises visées doivent verser des contributions à un organisme agréé par RECYC-QUÉBEC, Éco Entreprises Québec, qui établit la grille tarifaire en consultant les entreprises concernées. Sur recommandation de RECYC-QUÉBEC, cette grille est approuvée par le gouvernement. Éco Entreprises Québec récolte les compensations puis verse les sommes à RECYC-QUÉBEC, qui les redistribue aux municipalités en fonction des coûts admissibles et du tonnage déclarés pour la collecte, le tri et le conditionnement des matières recyclables. Les 23 centres de tri québécois reçoivent ainsi un financement en fonction du poids de la matière traitée annuellement. À eux, ensuite, de trouver un acheteur pour leur extrant. Soulignons que si ce régime compense pour les coûts de collecte, de tri et de conditionnement des matières résiduelles, il n'impose aucune obligation quant à leur recyclage.

En 2013, la fermeture de Klareco, le plus important conditionneur de verre au Québec, a bouleversé cet écosystème et entraîné la chute du prix du verre mixte, issu de la collecte sélective. Alors que les centres de tri s'en délestaient auparavant à coût nul, il leur en coûtait environ 27 dollars la tonne pour se débarrasser du verre mixte en 2017⁷. Pour ces maillons cruciaux de la chaîne de valeur, il est alors devenu plus avantageux, d'un point de vue économique, d'acheminer le verre aux lieux d'enfouissement technique en substitution aux matériaux vierges utilisés comme couche de recouvrement journalier ou comme sous-fondation pour les chemins d'accès.

En conséquence, entre 2010 et 2015, l'utilisation du verre dans les lieux d'enfouissement technique s'est accrue de façon marquée, passant de 20 % à 86 %⁸. En corolaire, la proportion de verre issu de la collecte sélective acheminée aux fins de conditionnement ou de recyclage a connu une forte diminution, passant de 79 % à 14 %⁹. En 2018, RECYC-QUÉBEC évalue à 37 %, la proportion de la matière acheminée pour fins de conditionnement ou de recyclage par les centres de tri, soit 46 000 tonnes sur

⁵ RLRQ, c. Q-2, art. 53.30.

⁶ RLRQ, c. Q-2, r.-10.

⁷ RECYC-QUÉBEC, « [Collecte sélective. Contenants de verre, fiche informative](#) », août 2018, p. 2.

⁸ RECYC-QUÉBEC, « [Bilan de la gestion des matières résiduelles 2010-2011](#) », version révisée en 2013, p. 5; RECYC-QUÉBEC, « [Bilan 2015 de la gestion des matières résiduelles au Québec](#) », 2017, p. 14.

⁹ *Ibid.*

122 000. Sur la somme du verre généré par la consommation des ménages québécois (158 000 tonnes), seuls 28,5 % seraient acheminés aux conditionneurs ou aux recycleurs.

Consciente de ses lacunes et soucieuse de tirer plein profit de ce gisement de matière enfouie, l'industrie du recyclage et de la valorisation du verre se recompose depuis la disparition de Klareco. Le plan *Verre l'innovation*, démarré en 2016 par Éco Entreprises Québec, a contribué à détourner une partie du verre de l'enfouissement¹⁰. Doté d'un budget de 12,2 millions de dollars financé à même les contributions des entreprises, ce projet-pilote a modernisé l'équipement de cinq centres de tri et favorisé la création de nouveaux débouchés pour le verre issu de la collecte sélective. Cependant, malgré des taux de pureté moyens de 98,8 % pour le verre de fine granulométrie (< 12 mm) et de 88,6 % pour le verre de plus grande taille, l'organisme agréé n'est cependant pas parvenu à prouver qu'il soit possible d'obtenir un verre suffisamment pur pour être refondu en de nouveaux contenants¹¹. Aucun extrant du projet-pilote n'a pu être **recyclé**¹². En revanche, l'expérience a démontré qu'il est possible de **valoriser** le verre de la collecte sélective de diverses manières.

Les résultats du plan *Verre l'innovation* ne semblent toutefois pas avoir produit un effet immédiat sur l'opinion de la population. Celle-ci demeure largement favorable à l'élargissement de la consigne aux bouteilles de vin et de spiritueux, comme l'indiquent les plus récents sondages. En revanche, ces études témoignent aussi d'un certain essoufflement de la confiance du public dans la capacité du système à détourner le verre résiduel de l'enfouissement¹³.

Mandat de la Commission

C'est dans ce contexte que, le 9 avril 2019, en vertu de l'article 149 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission des transports et de l'environnement a adopté la motion suivante:

QUE la Commission des transports et de l'environnement, conformément à l'article 149 du Règlement, se saisisse d'un mandat d'initiative sur les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre; QUE la

¹⁰ Selon le bilan de l'organisme, le projet aurait permis de détourner environ 16 790 tonnes de l'enfouissement, soit 73 % des quelque 23 000 tonnes traitées dans le cadre de l'expérience. Éco Entreprises Québec, « [Bilan du plan Verre l'innovation: la solution pour le recyclage de 100 % du verre de la collecte sélective au Québec](#) », février 2019, p. 34-35.

¹¹ Il est à noter que les taux de pureté indiqués au bilan de l'expérimentation incluent des matières infusibles comme la brique, la céramique et la porcelaine dans la catégorie « verre ». *Ibid.*, p. 31.

¹² Isabelle Grignon-Francke, « [Québec mise sur l'amélioration du tri plutôt que la consigne du verre](#) », *La Presse+*, 26 mars 2019.

¹³ SOM, « [Mise à jour de l'étude sur la modernisation du système de consigne au Québec](#) », juillet 2017; Jean-Thomas Léveillé, « [Seulement la moitié des Québécois font confiance au bac de recyclage](#) », *La Presse*, 3 avril 2019.

Commission fasse rapport à l'Assemblée au plus tard à la troisième journée de reprise des travaux en septembre 2019.

QUE dans le cadre de ce mandat, la Commission des transports et de l'environnement procède à des consultations particulières et tiennent des auditions publiques afin de dresser un portrait de la situation et qu'elle dépose un rapport qui établira :

- *l'état de la situation au Québec;*
- *les différentes avenues possibles et leurs conséquences respectives;*
- *des recommandations pour améliorer le recyclage de verre au Québec.*

Dans le cadre des consultations particulières, la Commission a reçu 36 mémoires et 12 commentaires. Du 12 au 15 août 2019, à l'occasion des auditions publiques, les membres ont entendu 30 des 36 personnes et organisations ayant soumis un mémoire¹⁴.

La Commission des transports et de l'environnement tient à remercier les citoyennes et citoyens qui ont contribué à ses travaux. La qualité et la vigueur des interventions suscitées par les consultations et les auditions témoignent de l'importance des enjeux entourant la gestion du verre résiduel pour la population québécoise.

Le présent rapport fait la synthèse des avis exprimés dans le cadre de ce mandat et expose les conclusions et les recommandations de la Commission.

¹⁴ La liste complète des personnes et organisations ayant participé aux travaux de la Commission est fournie en annexe.

SYNTHÈSE DES PROPOS RECUEILLIS

Depuis plusieurs années déjà, la question de la gestion du verre post-consommation au Québec s'articule autour de la pertinence, ou non, de moderniser le système de consignation des contenants de boisson. À l'occasion du mandat d'initiative sur les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre, ce débat s'est déplacé devant la Commission des transports et de l'environnement. De fait, presque tous les intervenantes et intervenants se sont prononcés sur l'opportunité de moderniser la consigne.

Or, loin de servir de terrain d'affrontement, la Commission a ouvert un espace de dialogue entre les positions en présence. Au fil des auditions, la compatibilité des solutions présentées s'est fait jour. Pluridimensionnel, le problème de gestion du verre résiduel au Québec ne saurait se dissoudre dans une seule solution. Aussi, outre la compatibilité des principales mesures envisagées, les mémoires, les commentaires et les auditions ont donné matière à réflexion sur plusieurs facettes de la question étudiée. Parmi celles-ci, l'importance de la simplification du système de gestion du verre et de la sensibilisation du public; la responsabilité des producteurs à l'égard des contenants qu'ils mettent en marché et la gestion de l'information sur le système de gestion du verre récupéré ont particulièrement retenu l'attention des membres.

Compatibilité des solutions

Modernisation de la consigne

En 2018, malgré une légère amélioration au cours des années précédentes, 72 % des quelque 158 000 tonnes de verre consommé par les foyers québécois se sont retrouvées au dépotoir, soit comme matériau de recouvrement, soit comme simple déchet¹⁵.

Dénonçant cette situation, plusieurs intervenants – spécialistes, associations citoyennes, groupes écologistes et municipalités – réclament une modernisation du système de consigne des contenants. La collecte sélective, qui récupère les matières pêle-mêle dans le même bac, n'est pas un mode de collecte adéquat pour le verre. Cette matière, dont le cycle de vie est potentiellement sans fin, se fracasse dans le processus de récupération, ce qui annule son potentiel de réemploi et mine considérablement ses chances d'être recyclée. En outre, le verre accélère l'usure des équipements des centres de tri et contamine les autres matières. Il apparaît donc urgent de le retirer de la collecte sélective. Aux yeux de ces intervenants, l'élargissement de la consigne aux bouteilles de vin et de spiritueux et la hausse du montant remboursable représentent un pas dans la bonne direction.

¹⁵ RECYC-QUÉBEC, « [Mémoire déposé dans le cadre du mandat d'initiative sur les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre](#) », 2019, p. 9.

La consigne incite la consommatrice et le consommateur à retourner les contenants. Pour cette raison, elle constitue un moyen efficace d'augmenter le taux de récupération de la matière résiduelle. De plus, en retirant une part importante du verre de la collecte sélective, la consigne garantit une qualité de verre suffisante pour la refonte. Surtout, seul ce mode de récupération permet le **réemploi** des contenants. Elle assure ainsi une réduction optimale des gaz à effet de serre engendrés par la production de contenants à partir de la matière vierge, le sable, tout en protégeant celui-ci de la surexploitation. En somme, avec la réutilisation pour finalité, la consigne est le seul dispositif de collecte qui respecte la hiérarchie des 3RV-E enchâssée dans la Loi sur la qualité de l'environnement.

Comme le font remarquer des témoins, la consigne n'a pas que des bienfaits écologiques et économiques. Elle présente aussi une incidence positive sur le plan social. En effet, la collecte de bouteilles consignées constitue une source de revenus secondaire non négligeable pour un grand nombre de personnes en situation de précarité, particulièrement dans les centres urbains. Ces « valoristes », comme on les appelle, apportent une contribution significative à l'hygiène des lieux publics et à l'environnement. Aussi, la coopérative qui les représente appelle-t-elle les responsables politiques à améliorer leurs conditions de collecte en favorisant l'implantation d'un réseau de centres de dépôt de contenants consignés.

Modernisation des centres de tri

À l'exception notable de la Société des alcools (SAQ), les représentants de maillons de la chaîne qui devraient vraisemblablement composer avec les conséquences économiques et logistiques d'une consigne actualisée ne sont pas favorables à cette mesure. Sans aller jusqu'à préconiser l'élargissement de la consigne aux bouteilles de vin et de spiritueux qu'elle met en marché, la SAQ, pour sa part, appuierait le gouvernement s'il prenait cette décision. Elle avertit toutefois la Commission : ses succursales ne disposent pas de l'espace suffisant pour en faire des points de retour.

Pour les brasseurs, les détaillants en alimentation, les restaurateurs, les centres de tri et les lieux d'enfouissement techniques, la modernisation de la consigne engendrerait de sérieuses contraintes. La plupart de ces entreprises assurent déjà la manutention, l'entreposage et la collecte des contenants consignés. Faute d'espace et de main-d'œuvre, elles s'estiment incapables d'en accueillir davantage. En outre, en retirant plus de la moitié du verre de la collecte sélective, l'élargissement de la consigne aux bouteilles de vin et de spiritueux fragiliserait les centres de tri, déjà ébranlés par la fermeture des marchés d'exportation des matières résiduelles.

Selon ces témoins, rien n'indique qu'il serait possible de réemployer ou même de recycler les quelque 240 millions de bouteilles de vin et de spiritueux mises en marché annuellement par la SAQ. À l'heure actuelle, observent-ils, seulement 20 % du vin importé par la société d'État est embouteillé au Québec. Comme l'admet le principal nettoyeur de bouteilles au Québec, à lui seul, le marché québécois ne

pourrait absorber toutes les bouteilles mises en circulation par la SAQ. De plus, les bouteilles allégées, graduellement privilégiées par la SAQ, risqueraient de se fissurer au lavage. Elles ne pourraient donc pas être réemployées. Enfin, considérant que la seule fonderie en fonction au Québec, Owens-Illinois Canada, ne refond actuellement aucune bouteille verte, qu'advierait-il du reste de ce gisement annuel? Certes, les dirigeants d'Owens-Illinois Canada affirment être en mesure d'intégrer au moins 10 % de verre vert dans la production de bouteilles ambrées. Mais est-il juste et prudent de miser sur une solution qui favoriserait une seule usine de refonte ainsi que le seul conditionneur équipé pour l'approvisionnement en verre recyclable?

Pour les organisations opposées à la consigne, le problème ne se situe pas en amont de la chaîne de valeur – à la collecte sélective des matières résiduelles, mais en aval – à l'étape du tri et de la revente. Elles proposent donc de moderniser les centres de tri et de développer de nouveaux marchés pour le verre qui en sort. Pour en faire la preuve, Éco Entreprises Québec a lancé en 2016 un projet-pilote baptisé *Verre l'innovation*. Ce projet consistait à moderniser les équipements de cinq centres de tri et à intensifier les efforts pour valoriser le verre issu de la collecte sélective. Remblai, paillis décoratif, agrégat de céramique, abrasif, matériau de filtration, substitut au ciment dans le béton, verre cellulaire, etc. Si elle a bien échoué à prouver que le verre issu de la collecte sélective pouvait être **recyclé** en de nouveaux contenants, l'expérience a montré le chemin vers une multitude de possibilités de **valorisation** du verre. S'appuyant sur l'analyse d'une firme externe, Éco Entreprises Québec évalue à plus de 21 000 tonnes la réduction annuelle d'émission de gaz à effet de serre engendrés par sa solution¹⁶.

Les critiques font toutefois observer que la valorisation s'inscrit au bas de l'échelle de valeurs prônée par la Loi sur la qualité de l'environnement (3RV-E), sous le recyclage, le réemploi et la réduction à la source. En outre, les marchés pour les débouchés jugés plus prometteurs par Éco Entreprises Québec – ajout cimentaire, silice précipitée et verre cellulaire – sont encore au stade embryonnaire. La SAQ et Éco Entreprises Québec, qui investissent depuis plusieurs années dans la recherche sur ces nouveaux matériaux, reconnaissent eux-mêmes qu'il n'y a pas assez de demandes pour le verre micronisé et le verre cellulaire. Le soutien des donneurs d'ordre serait nécessaire au développement d'un marché québécois pour ces matières. Ainsi, en plus de contrevenir au principe des 3RV-E, cette solution présente elle aussi son lot d'incertitudes économiques.

Dépôt volontaire

Entre l'actualisation de la consigne et la modernisation des centres de tri, des citoyennes et citoyens présentent une troisième voie : l'établissement de lieux de dépôts volontaires. À l'instar de Saint-Denis-de-Brompton, de plus en plus de municipalités se dotent de conteneurs dans lesquels la population est

¹⁶ Éco Entreprises Québec, « [Mémoire de ÉEQ sur le mandat d'initiative – Les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre](#) », 19 juin 2019, p. 9.

invitée à déposer les contenants de verre. Ceux-ci sont ainsi triés à la source, par couleur, et séparés de la collecte sélective, ce qui assure une qualité de verre suffisante pour la refonte. Envisagée comme complément à la modernisation de la consigne, cette solution pourrait être élargie à l'ensemble du territoire québécois. Elle contribuerait à retirer les contenants non consignés de la collecte pêle-mêle.

Système mixte

Modernisation de la consigne, modernisation des centres de tri, création de nouveaux débouchés pour le verre issu de la collecte sélective et implantation de points de dépôt volontaire. De l'avis d'une majorité des personnes entendues, ces solutions ne sont pas incompatibles. Au contraire, elles semblent plutôt complémentaires. Même les plus enthousiastes défenseurs de la consigne admettent qu'elle ne saurait, à elle seule, résoudre tous les problèmes. Une part des contenants consignés aboutira toujours aux centres de tri, de même que le verre non signé. Il faut donc moderniser leurs équipements de manière à favoriser la valorisation locale du verre issu de la collecte sélective. *A contrario*, comme le reconnaissent bon nombre de ses promoteurs, la modernisation des centres de tri ne suffit pas. En bon investisseur, le gouvernement doit diversifier les débouchés pour le gisement de verre post-consommation. Les modes de collecte proposés génèrent différentes qualités de verre auxquelles correspondent différents débouchés. On ne saurait tout miser sur un seul système.

Selon la plupart des interventions, il convient donc d'envisager un système mixte, qui intègre harmonieusement et simplement consigne, collecte sélective et points de dépôt volontaire, en fonction des besoins locaux et des réalités régionales. Quelle que soit sa configuration, la réforme envisagée devrait viser à retenir les matières résiduelles dans le marché québécois en favorisant la création de débouchés locaux, en conformité avec le principe de l'économie circulaire.

La solution préconisée devra surtout stimuler la confiance du public. Il faut donner un nouveau souffle à la mobilisation collective vers un objectif ambitieux : détourner tout le verre des dépotoirs et redonner toute sa valeur marchande à cette richesse mal exploitée. À cet égard, la majorité des intervenants recommandent d'interdire l'utilisation du verre dans les sites d'enfouissement.

Simplicité et sensibilisation: conditions d'efficacité

En parallèle à la collecte sélective, il existe deux systèmes de consignment des contenants de boisson au Québec. La consigne privée est gérée par un consortium de brasseurs et s'applique sur les contenants à remplissage multiple, dont la bouteille ambrée de 341 ml est la plus répandue. Depuis fort longtemps, ce système obtient un taux de récupération de 95 %. La consigne publique, quant à elle, est administrée par RECYC-QUÉBEC et s'applique à tous les contenants à remplissage unique de boisson gazeuse ou de

bière. En 2018, ce système permettait de récupérer environ 63 % des bouteilles de verre, en baisse de 11 points de pourcentage depuis 2013¹⁷.

Plusieurs témoins condamnent le système de récupération actuel en raison de sa complexité. La consigne publique s'applique en fonction du contenu, et non du contenant. Cela signifie que certains contenants de plastique, d'aluminium et de verre sont consignés et d'autres, pas. Certains points de vente de contenants consignés – les pharmacies, par exemple – ne sont pas réputés comme des lieux de retour admissibles alors que la Loi sur la vente et la distribution de bière et de boissons gazeuses dans des contenants à remplissage unique oblige tout commerçant de bière ou de boisson gazeuse à reprendre les contenants consignés vendus¹⁸. Il existe aussi des disparités entre les municipalités quant aux matières collectées. Le compost, par exemple, n'est pas récupéré sur tout le territoire québécois. De même, les services de collecte publics ne desservent pas systématiquement les industries, commerces et institutions d'une municipalité à l'autre.

Le geste citoyen que représente le retour de bouteilles consignées doit être simple et convivial pour hausser le taux de récupération. Selon les personnes représentant les détaillants en alimentation et les marchands dépanneurs et épiciers, les bouteilles de microbrasseries ne sont pas retournées aussi fréquemment que les produits des grands brasseurs parce qu'elles sont achetées individuellement. Sans boîte de transport et d'entreposage, la population est moins encline à rapporter ses bouteilles vides.

Afin de simplifier le système, plusieurs mesures sont proposées. Il conviendrait d'abord d'appliquer la consigne sur tous les contenants de boisson, sans égard à leur contenu. L'accessibilité des points de retour constitue également un facteur déterminant. La Suède et la Lituanie sont citées en exemples à ce sujet. Le succès de ces modèles repose non seulement sur l'incitatif monétaire d'une consigne ajustée au niveau de vie, mais sur la proximité des points de dépôt. C'est pourquoi les interventions appuyant l'élargissement de la consigne recommandent que la SAQ récupère les bouteilles de vin et de spiritueux. Non seulement sa participation est-elle essentielle au succès de la réforme, mais elle ressort de sa responsabilité sociale. Contrairement à la direction de la société d'État, les syndicats du personnel estiment qu'au moins 150 points de vente disposent de l'espace suffisant pour servir de point de retour. Toujours dans une optique de simplification, certains témoins suggèrent l'intégration de machines de récupération automatiques dans les succursales.

¹⁷ RECYC-QUÉBEC, « [Mémoire déposé dans le cadre du mandat d'initiative sur les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre](#) », 17 juin 2019, p. 4. Les représentants des grands brasseurs, des détaillants en alimentation ainsi que l'association des marchands dépanneurs et épiciers, soulignent d'ailleurs que la part de marché des contenants d'aluminium est croissante, au détriment des bouteilles de verre.

¹⁸ RLRQ, c. V-5.001, art. 4.2.

Aucun système, aussi simple soit-il, ne saurait toutefois fonctionner par lui-même. Les témoins s'accordent tous sur l'importance d'une sensibilisation soutenue de la population sur l'importance de la récupération. De la même manière, la diffusion, en continu, d'information sur les rouages du système est essentielle à son bon fonctionnement.

Simple pour les citoyennes et les citoyens, le processus de récupération doit aussi l'être pour les commerces. On pense aux restaurants, notamment, qui ne sont pas tous desservis par un service de collecte municipale. Cette disparité ajoute à la complexité du système en place. Plusieurs personnes entendues demandent en fait que la collecte sélective desserve l'ensemble des institutions, commerces et industries. Un tel changement nécessiterait d'adapter les installations des centres de tri aux matières commerciales et industrielles. Aussi, si le système de consigne envisagé prenait en charge la collecte des contenants remboursables, l'association des restaurateurs ne s'y opposerait pas.

Responsabilité élargie des producteurs

Élargir la responsabilité élargie

Le financement du système de récupération des matières résiduelles repose actuellement sur le principe de responsabilité élargie des producteurs. En vertu de ce principe, les entreprises assujetties au Règlement sur la compensation pour les services municipaux (RLRQ, c. Q-2, r.10) doivent compenser la totalité des coûts admissibles de la collecte, du tri, du transport et du conditionnement des matières résiduelles. Or, l'Union des municipalités du Québec estime que la compensation actuelle ne suffit pas à couvrir l'ensemble de ces coûts. La capacité fiscale des villes étant limitée, l'organisme appelle à tenir compte de cette réalité lors de la prochaine révision du pacte fiscal et à responsabiliser davantage les entreprises assujetties au règlement.

Poussant plus loin ce raisonnement, des témoins jugent pertinent d'élargir la responsabilité des entreprises de manière à ce qu'elles prennent en charge les produits qu'elles mettent sur le marché durant tout leur cycle de vie. Telle qu'elles l'appliquent actuellement, leur responsabilité s'arrête au centre de tri. En vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, la compensation devrait pourtant s'étendre au conditionnement de la matière. Selon ces témoignages, les entreprises devraient prendre part au financement de toutes les étapes du cycle: de sa conception à son recyclage. Des spécialistes vont jusqu'à suggérer de placer la gestion de l'ensemble du système entre les mains des producteurs de matières résiduelles. À cet effet, le Québec pourrait s'inspirer de la Colombie-Britannique. Le principe sur lequel repose ce modèle est simple: si les coûts de la pollution sont assumés entièrement par le secteur privé, il trouvera des solutions innovantes pour réduire la pollution.

Établir des objectifs, des normes et des mesures coercitives

Élargir la responsabilité des producteurs à l'ensemble du cycle de vie utile des matières résiduelles constitue certes une bonne pratique. Il est cependant préférable que tous les acteurs du système soient guidés par des objectifs de réduction, de réemploi, de recyclage et de valorisation contraignants.

Avec la Loi sur la qualité de l'environnement, les parlementaires disposent de tous les outils nécessaires. Des experts suggèrent par exemple de fixer un seuil minimal obligatoire de matériaux recyclés dans tous les emballages et contenants mis en circulation au Québec. Plus encore, il faut établir des normes d'écoconception qui facilitent le tri des matières. Des mesures d'écofiscalité orienteraient l'industrie en ce sens. L'imposition de redevances aux entreprises contrevenantes ou d'une taxe sur les produits non conformes, par exemple, constitue un moyen efficace de favoriser l'achat de produits conçus selon les normes écologiques. Aussi, afin de réduire la consommation à la source, les récentes initiatives de détaillants d'alimentation favorisant le vrac et le réemploi de contenants devraient être normalisées.

Comme il est souligné, l'absence de normes de qualité de la matière traitée par les centres de tri mine ses chances de recyclage. Leur rôle est essentiel dans l'atteinte des objectifs gouvernementaux de recyclage. Ces maillons importants doivent être assujettis à des normes de qualité aussi strictes et contraignantes que les mesures imposées au reste de la chaîne. Plusieurs observent qu'il en va non seulement de l'amélioration du bilan environnemental québécois, mais aussi de la santé et de la sécurité des travailleuses et travailleurs qui y contribuent chaque jour. Les lésions causées par le verre ne constituent pas le principal facteur d'accident. Les préposés au tri sont exposés à de nombreux autres risques sanitaires et sécuritaires. Aussi la modernisation des centres de tri doit-elle s'accompagner d'un resserrement de l'encadrement normatif, selon les témoins interrogés à ce sujet.

Dans certains cas, responsabilité du producteur signifie d'abord respect de ses obligations actuelles. Quelques intervenants soulignent que la multiplication des formats de bouteilles engendrée par l'explosion du marché des microbrasseries ces dernières années alourdit la charge des détaillants et des grands brasseurs. De nombreux commerçants se plaignent de la présence persistante, à l'arrière de leurs magasins, de bouteilles à remplissages multiples non réclamées. De formes différentes, celles-ci posent un problème d'entreposage auquel les grands brasseurs se voient souvent forcés de remédier en collectant ces bouteilles en plus des leurs.

Gestion de l'information

L'assujettissement de l'ensemble des acteurs du système de récupération, de traitement et de recyclage des matières résiduelles à des objectifs plus exigeants implique, pour les décideurs publics, de disposer d'une information fiable et complète. Or, selon RECYC-QUÉBEC, il est difficile de tracer un portrait clair

et exhaustif de la gestion du verre post-consommation au Québec. On ignore ainsi la quantité exacte de verre récupéré hors des foyers. Les données sur les institutions, commerces et industries, par exemple, demeurent très parcellaires, puisque la collecte des matières résiduelles de ce secteur économique est souvent assurée par un service privé.

La déclaration des données se fait actuellement sur une base volontaire. À l'instar d'autres intervenants, la société d'État est d'avis qu'elle devrait être obligatoire¹⁹. Un simple formulaire améliorerait déjà la qualité de l'information transmise. Cependant, pour plus de certitude sur la trajectoire du verre et des autres matières résiduelles, certains témoins recommandent l'établissement d'un système de traçabilité des matières.

¹⁹ Mentionnons que la Loi sur la qualité de l'environnement prévoit déjà certaines dispositions en ce sens. Elle précise ainsi que toute « personne ou municipalité doit, dans les conditions fixées par le ministre, lui fournir ou fournir, le cas échéant, à la Société québécoise de récupération et de recyclage aux fins des responsabilités qui lui sont confiées en vertu de la présente loi, les renseignements qu'il demande concernant l'origine, la nature, les caractéristiques, les quantités, la destination et les modalités de récupération ou de valorisation des matières résiduelles qu'elle génère, remet à un tiers ou prend en charge ». RLRQ, c. Q-2, art. 53.31.

CONCLUSION

Au terme du mandat, la Commission souhaite formuler les recommandations suivantes :

Recommandations

1. **Élargir diligemment le système de consigne en mettant en œuvre une solution qui implique une complémentarité des systèmes pour favoriser la réduction, le réemploi et le recyclage du verre, notamment sur les bouteilles de vin et les spiritueux.**
2. **Renforcer la responsabilité élargie des producteurs et soutenir le recours à l'écoconception, la réduction d'emballage et le réemploi.**
3. **Que tous les choix du gouvernement dans le dossier des matières résiduelles s'inspirent de la hiérarchie des 3RV telle que décrite dans la Loi sur la qualité de l'environnement.**
4. **Poursuivre la sensibilisation et l'éducation relative à la saine gestion des matières résiduelles.**
5. **Interdire l'enfouissement du verre dans les lieux d'enfouissement techniques.**
6. **Bonifier les mécanismes permettant d'assurer la traçabilité des matières résiduelles.**
7. **Soutenir la modernisation des centres de tri afin de recevoir l'ensemble des matières récupérées des secteurs résidentiels et des institutions, commerces et industries ainsi que d'améliorer significativement la qualité des matières triées.**
8. **Encourager le développement de débouchés locaux du verre, lesquels représentent un potentiel d'innovation et de développement économique pour les régions du Québec.**
9. **Maximiser les taux de recyclage par matière résiduelle avec transparence.**

Annexe – Liste des personnes et organisations ayant contribué aux travaux de la Commission

Intervenant	Commentaire	Mémoire	Audition
1. 2M Ressources		X	X
2. Association des brasseurs du Québec		X	X
3. Association des détaillants en alimentation du Québec		X	X
4. Association des marchands dépanneurs et épiciers du Québec		X	X
5. Association québécoise Zéro Déchet		X	X
6. Association Restauration Québec		X	X
7. M. Billal Tabaichount	X		
8. Centre de transfert technologique en écologie industrielle		X	X
9. M ^{me} Clarissa Morawski		X	X
10. Communauté métropolitaine de Montréal		X	X
11. Conseil canadien du commerce de détail		X	
12. Conseil de l'industrie forestière du Québec	X		
13. Conseil des entreprises technologiques environnementales du Québec		X	X
14. M. Denis Desmeules	X		
15. Éco Entreprises Québec		X	X
16. Équiterre		X	X
17. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante		X	
18. Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec		X	X
19. Fondation David Suzuki		X	X
20. Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets		X	X
21. M. Jacques Béland	X		
22. M. Jacques Tétreault	X		
23. M. Joël Marquis		X	
24. Les AmiEs de la Terre de Québec		X	
25. Les Bouteilles Recyclées du Québec inc.		X	X
26. Les Valoristes Coopérative de solidarité		X	X
27. M. Loïc Blancquaert		X	
28. M. Louis Houde	X		

29. M ^{me} Lyne Saint-Onge	X		
30. M. Martin Demers	X		
31. M. Martin Demers	X		
32. M. Maurice Duclos	X		
33. Mouvement citoyen SAQ Consigne		X	X
34. MRC d'Argenteuil		X	X
35. Municipalité de Saint-Denis-de-Brompton.		X	X
36. O-I Canada (Owens Illinois)		X	X
37. Opération verre-vert		X	X
38. RECYC-QUÉBEC		X	X
39. Régie intermunicipale de traitement des matières résiduelles de la Gaspésie		X	X
40. Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement		X	X
41. Réseau Environnement		X	X
42. M ^{me} Sarah Brunette	X		
43. Société des alcools du Québec		X	X
44. Syndicat des employé-es de magasins et de bureaux de la Société des alcools du Québec		X	X
45. Tricentris		X	X
46. Union des municipalités du Québec		X	X
47. M ^{me} Véronique Chabot	X		
48. M. Xavier Léger		X	

**DIRECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES PARLEMENTAIRES**

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca



Papier fabriqué au Québec