

Octobre 2020

Mémoire

CTE- 003M
C.P. – PL 65
Consigne et
collecte sélective



PROJET DE LOI 65 :
300 M\$ de moins sur la table des familles du
Québec

PROJET SOUS EMBARGO

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES
COMMISSION DES TRANSPORT ET DE L'ENVIRONNEMENT
PROJET DE LOI 65

À PROPOS DU CONSEIL CANADIEN DU COMMERCE DE DÉTAIL

Le Conseil canadien du commerce de détail constitue la principale organisation œuvrant à la défense et à la promotion des intérêts des détaillants.

Fondé en 1963, le Conseil a pour mission d'être la voix des détaillants au Québec et au Canada en offrant un large éventail de services de représentation, de recherche, d'éducation ainsi que d'autres services destinés à favoriser la réussite des détaillants et à mieux faire connaître leur contribution auprès des collectivités et des consommateurs qu'ils servent.

Le Conseil regroupe près de 45 000 établissements au Canada, dont près du tiers sont au Québec. De plus, il est aussi la voix des distributeurs alimentaires du Québec et du Canada. Il s'agit de l'une des plus grandes associations sans but lucratif financées par l'industrie, regroupant tous les types de détaillants tels que les grands magasins, les magasins « grand public », les chaînes spécialisées, les magasins indépendants et les commerces en ligne.

Le commerce de détail est le plus important employeur privé au Canada. Les 2,2 millions de Canadiens qui travaillent dans notre industrie perçoivent des salaires évalués à plus de 78 milliards de dollars et les ventes du secteur ont atteint approximativement 390 milliards de dollars, sans compter les ventes de véhicules et de carburant. Les membres du Conseil canadien du commerce de détail représentent plus des deux tiers des ventes au détail réalisées au Canada.

LE COMMERCE DE DÉTAIL AU QUÉBEC

Au Québec, le commerce de détail est l'employeur de près de 503 000 personnes, soit 10,8 % de la main-d'œuvre. Les deux tiers de ces emplois sont des emplois à temps plein (plus de 30 heures par semaine) et le tiers des emplois sont à temps partiel.

Ce secteur génère des ventes annuelles estimées à 109 milliards de dollars et représente 18,24 milliards de dollars en matière d'activité économique ou 5 % du PIB québécois.



AVANT-PROPOS

Ce projet de loi fait suite aux annonces ministérielles concernant l'établissement du régime de responsabilité élargie des producteurs concernant la collecte sélective et l'élargissement de l'application de la consigne sur tous les contenants de boissons de moins de 2 litres.

Le CCCD tient d'entrée de jeu à saluer le transfert de responsabilité de la collecte sélective des municipalités vers un organisme de gestion constitué des principaux contributeurs financiers à la collecte sélective. Ce transfert de responsabilité était attendu et réclamé depuis plusieurs années. L'actuel système faisait en sorte que le lien de cause à effet entre les entreprises contributrices et les résultats attendus était rompu.

Le projet de loi met aussi en œuvre l'élargissement de la consigne à tous les contenants de moins de deux litres, et ce, peu importe la matière dont ils sont faits. Cet élargissement a fait couler beaucoup d'encre et ce n'est certainement pas fini. Le CCCD a longuement et fréquemment mis en garde le Gouvernement du Québec sur les impacts financiers et logistiques pour les Québécois et les détaillants de l'établissement d'un tel système. À la lecture du projet de loi, le CCCD constate, et nous y reviendrons, que ces mises en garde ont été ignorées.

À cet égard, le CCCD continue de croire que l'élargissement de la consigne tel que prescrit dans ce projet de loi fera augmenter le coût du panier d'épicerie de plusieurs millions de dollars sans rien ajouter de plus sur la table des familles québécoises. Le CCCD persiste et signe, d'autres avenues moins coûteuses et tout aussi efficaces auraient pu être envisagées.

De plus, le projet de loi jette les bases légales permettant au Gouvernement du Québec de soumettre par simple voie réglementaire d'autres catégories de produits (ex. : gros électroménagers) à un régime d'*écofrais* payé par les consommateurs en vertu d'un principe de responsabilité élargie des producteurs.

Finalement, et afin de bien rendre justice à l'ampleur de la réforme proposée par le ministre de l'Environnement, nous jetterons un regard critique sur cette réforme et nous tenterons de proposer certains ajustements afin que cette réforme ne heurte pas de plein fouet le pouvoir d'achat alimentaire des Québécois.

ANAMNÈSE

Le Larousse définit la consignation des contenants comme une : « *Pratique commerciale suivant laquelle un fournisseur laisse en dépôt chez un client, moyennant une valeur convenue et récupérable en cas de retour, des emballages de marchandises dont il reste propriétaire.* » La consigne comme nous la connaissons au Québec a été introduite en 1808 par les brasseurs afin d'éviter d'avoir à acheter de nouvelles bouteilles en provenance d'Angleterre à un coût prohibitif. C'est la naissance au Québec de la consigne privée telle que nous la connaissons.

Entre 1808 et 1960, les bouteilles de bière ont évolué et la consigne privée aussi. En 150 ans, le système a grandi et s'est adapté au volume croissant de la demande. Parallèlement plusieurs autres industries ont adopté ce modèle, l'industrie laitière, les boissons gazeuses ou encore l'eau de source.

Fondamentalement, la consigne s'est élargie d'elle-même au cours de cette période pour des raisons économiques ; le coût des contenants devenant de plus en plus élevés, il était économiquement plus intéressant d'avoir des contenants à remplissages multiples (CRM).

En 1984, devant l'augmentation des contenants à remplissage unique constitués principalement à l'époque de cannettes d'aluminium, le gouvernement instaure en collaboration avec l'industrie, la consigne publique qui vise les contenants à remplissage unique (CRU) de bières et de boissons gazeuses. Il faut se replacer dans le contexte d'époque où la collecte sélective n'existait pas et que tous ces CRU finissaient invariablement dans les sites d'enfouissement. Il s'agissait alors d'une solution adaptée à l'époque et qui permettait de mettre en place un système de recyclage de ces contenants et surtout de valorisation de la matière.

Actuellement, 2,4 milliards de contenants de bière et de boisson gazeuse sont amassés annuellement grâce aux systèmes de consigne publique et privée.

Depuis, le système de collecte sélective a été mis en place et les méthodes de recyclages et de valorisation de la matière se sont fortement affinées. C'est en 1989 que la collecte sélective a été mise en place et que les premiers bacs de recyclage ont été distribués dans les foyers québécois. À l'époque le recyclage était essentiellement un service municipal au même titre que la collecte des ordures ménagères.

Au début des années 2000 naît l'idée de responsabiliser les industries mettant des contenants en marché, en leur demandant de verser une compensation pour les dépenses encourues par les municipalités en matière de cueillette, de traitement et de valorisation des matières recyclables déposées dans le bac par les citoyens. C'est la naissance d'Éco Entreprise Québec.

Depuis, l'industrie verse annuellement plus de 125 M\$ en compensation à Éco Entreprise Québec, qui retourne ces compensations au trésor québécois qui, à son tour, retourne cet argent à RECYC-QUÉBEC qui lui, le retourne aux municipalités.

Déjà, lors de la création d'Éco Entreprise Québec on sentait le germe de la responsabilité élargie des producteurs (REP) poindre au cœur de la collecte sélective. Depuis, l'industrie a de son côté évolué et réclame depuis quelques années la complétion de cette démarche en réclamant une REP complète sur le bac bleu. En effet, il est cohérent que le contributeur en assume entièrement la responsabilité.

LE PROJET À L'ÉTUDE

Dans cette perspective, l'implantation d'une REP sur la collecte sélective est une bonne nouvelle pour l'industrie, que nous devons cependant mitiger par l'annonce de la consigne élargie. En effet, le 30 janvier dernier, le Premier ministre a annoncé l'élargissement de la consigne à tous les contenants de boisson dits « prêts à boire » de 100 millilitres à 2 litres, qu'ils soient en plastique, en verre, multicouches ou en métal. Les contenants de type carton multicouche seront également visés.

Plusieurs de ces contenants se retrouvent actuellement dans le bac de recyclage et les revenus générés par la valorisation de ces matières font partie du fragile équilibre financier du système de recyclage et de valorisation des matières.

En guise de rappel, le CCCD avait mis en garde le gouvernement que la mise en œuvre d'un projet de consigne élargie parallèlement à la mise sur pied de la REP sur la collecte sélective était une bien mauvaise idée. En effet, la consigne élargie aura pour effet de retirer des matières faciles à traiter, comme l'aluminium et les contenants de plastiques, du bac à recyclage.

Ce sont plus de quatre milliards de contenants qui seront désormais consignés annuellement, dont plus d'un milliard de bouteilles d'eau en plastique. La combinaison des deux mesures annoncées par le gouvernement aura pour effet de léguer à l'industrie la gestion et le financement d'un système de recyclage amputé d'une bonne partie de ses revenus.

Selon cette annonce la consigne proposée serait fixée à 0,25 \$ pour les contenants de vin et de spiritueux et à 0,10 \$ pour tous les autres contenants consignés. Les entreprises qui mettent en marché les contenants de boisson auront la responsabilité financière, opérationnelle et communicationnelle du nouveau système à travers un organisme reconnu par RECYC-QUÉBEC, qui agira en son nom.

Des objectifs de récupération seront également fixés par le gouvernement. Ainsi, les entreprises devront s'assurer que 75 % des contenants consignés seront récupérés et recyclés en 2025 et que 90 % de ces contenants le seront en 2030. À défaut d'atteindre ces cibles, elles se verront imposer des pénalités.

À compter du mois de janvier, les entreprises avaient un an pour déposer un plan de déploiement de la consigne, soit jusqu'en janvier 2021. Ce plan devra proposer un réseau accessible et efficace de récupération présent sur tout le territoire. Sous réserve de l'adoption de ce projet de loi par l'Assemblée nationale, la consigne élargie entrerait en vigueur progressivement à partir de l'automne 2022.

CE QUE NOUS EN PENSONS

Il est important de souligner que les paramètres du projet de consigne élargie avaient été présentés à l'industrie dès l'été 2019. Outre les éléments annoncés en janvier 2020, le gouvernement avait alors insisté sur la structure financière de cette nouvelle consigne, soit une part consigne remboursable au consommateur et une part *écofrais* (REP) dont le produit serait géré par un organisme représentatif de l'industrie. De plus, à l'époque, le gouvernement avait lourdement insisté sur leur volonté de ne pas forcer les détaillants à adhérer à l'élargissement de la consigne.

Le projet de loi, et plus particulièrement l'article 4, introduit le concept de consigne « partiellement remboursable » et induit, à notre avis, une distorsion importante du concept de REP. Pour mieux comprendre le concept de REP il faut regarder du côté des produits électroniques : un *écofrais* est sciemment payé par le consommateur afin d'assurer le recyclage des produits en fin de vie.

Il faut préciser que dès la présentation de ce projet, les partenaires de l'industrie (brasseurs, producteurs, boissons gazeuses, détaillants, etc.) se sont concertés afin de présenter des solutions alternatives à l'élargissement de la consigne, solutions qui permettaient l'atteinte des objectifs gouvernementaux.

À la suite de l'annonce de janvier, l'industrie a formé un consortium afin de mettre sur pied le système de consigne élargie tel que requis par le gouvernement. Épaulé par un consultant renommé en cette matière, plusieurs d'entre nous ont planché sans relâche tout l'été afin de faire avancer ce dossier.

Il est important ici de souligner qu'à partir du mois d'avril, la vaste majorité de nos organisations ont été grandement mobilisées par l'enjeu sans précédent que représente la Covid-19. Pour des raisons évidentes, plusieurs projets gouvernementaux ont alors été reportés ou carrément mis sur la glace. Chaque membre du consortium a plaidé, sans succès, pour un report des échéances auprès du ministre de l'Environnement.

Le 25 septembre dernier, nous présentions un rapport d'étape au ministre qui prévoyait la mise en œuvre de cinq projets pilotes permettant de tester le comportement des consommateurs, la fiabilité de l'équipement requis et surtout de recueillir des données. Évidemment, nous croyons que ces cinq projets pilotes sont un minimum afin de recueillir les informations nécessaires pour le déploiement d'un système de consigne à grande échelle.

Dans le peu de temps alloué et compte tenu de la situation pandémique, nous croyons que le consortium a fait du bon travail. Mais nous croyons toutefois que, vu l'ampleur des changements proposés, le CCCD aurait préféré disposer de plus de temps. Ces délais permettraient notamment la réalisation d'études d'impacts économiques, ce que le Ministère de l'Environnement a omis faire avant l'annonce de cette nouvelle consigne.

Pour ajouter à notre malaise collectif devant ce projet, nous apprenions récemment que RECYC-QUÉBEC souhaite retirer la gestion des projets pilotes des mains du consortium. Dans un contexte REP, une telle intervention de la part de RECYC-QUÉBEC ne peut qu'être interprétée par le CCCD que comme une prise de contrôle d'un projet qui devait, dans son essence, être géré par l'industrie.

Le libellé du projet de loi, la prise de contrôle du consortium par RECYC-QUÉBEC et les différentes communications que nous avons eu avec le gouvernement du Québec nous amène donc à constater que, dans le dossier de la consigne élargie, les gestes ne sont pas conformes aux discours.

Conséquemment le CCCD recommande aux parlementaires d'exiger la refonte de l'article 4 du projet de loi 65 afin que celui-ci reflète mieux l'esprit d'une REP. De plus, nous demandons aux parlementaires de reporter l'entrée en vigueur du projet de loi d'au moins un an.

LES COÛTS POUR LE CONSOMMATEUR

Quoi qu'on pense, quoi qu'on fasse, au final ce sera le consommateur québécois qui devra absorber les coûts des choix du gouvernement. Bien que nous manquions cruellement de données et surtout que plusieurs éléments importants demeurent incommunicés par RECYC-QUÉBEC, nous estimons que l'impact annuel sur le panier d'épicerie des Québécois sera de l'ordre de plus de 296 M\$ de dépenses supplémentaires, et ce, sans ajouter rien de plus sur la table des familles. Il nous apparaît important de souligner que cette charge financière additionnelle tomberait bien mal au moment même où le gouvernement tente de redémarrer l'économie québécoise.

Ce montant est basé sur une transposition au Québec des coûts actuels du système britannico-colombien. La Colombie-Britannique a déjà depuis de nombreuses années introduit un concept d'*écotax* doublé d'une consigne. Il est à noter que, les coûts de ce système ne font qu'exploser depuis sa mise en œuvre.

Indirectement, via le prix des articles qu'ils achètent, les Québécois financent déjà le système de collecte sélective. Ce système, bien que perfectible eu égard à la performance de tri et la valorisation des matières récupérées, auraient facilement pu être amélioré et optimiser afin de répondre à l'objectif du gouvernement qui vise à réduire au maximum l'enfouissement des matières recyclables.

Il aurait été préférable que le gouvernement procède d'abord à une REP sur la collecte sélective, en laissant à l'industrie le soin de moderniser et d'optimiser le système afin d'atteindre l'objectif que nous partageons tous de réduction de l'enfouissement des matières recyclables. Une allocation optimale des ressources aurait permis d'éviter le dédoublement de la cueillette des matières et la construction d'un réseau parallèle.

EN CONCLUSION

Nous pourrions discourir longtemps des mérites de la collecte sélective sur la consigne élargie, mais, *alea jacta est*, le gouvernement a fait son nid. Conséquemment, le CCCD et ses membres se sont investis dans les travaux du consortium afin d'apporter leur expertise dans l'opération de l'actuelle consigne afin de tenter de mitiger les impacts socioéconomiques du projet de consigne élargie.

Dans cet esprit nous croyons toutefois que l'article 4 sur projet de loi devrait être revu afin d'évacuer la notion de consigne partiellement remboursable pour le remplacer par un *écofrais* visible pour le consommateur.

En effet, il serait beaucoup plus transparent pour le consommateur de savoir ce pourquoi il paie, plutôt que de laisser croire qu'il paie une consigne pleinement remboursable alors que ce ne sera pas le cas, ce qui forcera le repreneur des contenants à expliquer à chaque consommateur pourquoi il ne lui remet pas l'intégralité du montant de la consigne.

Plus globalement, les parlementaires doivent être conscients que ce projet de loi confère au ministre de l'Environnement le pouvoir d'assujettir à une REP, par simple voie réglementaire, une vaste gamme de produit de consommation. Donc, sous réserve d'un délai de prépublication de 45 jours, le gouvernement pourrait décider d'imposer des *écofrais* sur tout produit dont la matière peut être recycler et ce, sans même que les parlementaires soient appelés à se prononcer sur la pertinence et l'opportunité d'augmenter les prix de plusieurs articles, parfois essentiels, réduisant ainsi le pouvoir d'achat des plus démunis.

Finalement, nous demandons aux parlementaires de faire preuve de compréhension devant cette pandémie qui monopolise les ressources vives de toutes les parties prenantes à ce projet, et qui viendrait grever le pouvoir d'achat des Québécois, déjà frappés de plein fouet par la récession engendrée par la pandémie. Conséquemment, nous demandons le report de l'entrée en vigueur de ce projet de loi d'au moins un an.

FAITS À RETENIR

- Les bouteilles d'alcool et de vins ne représentent que 50 % du verre déposé dans les bacs, donc plus de 50 % du verre demeurerait dans la collecte sélective, ce qui ne règle en rien les problèmes de contamination, pourtant des solutions existaient pour le verre.
- Il y aurait une augmentation nette des GES estimés à plus de 36 000 tonnes de GES résultant de la création d'un nouveau circuit de collecte pour la consigne du fait de la circulation des poids lourds et des consommateurs.
- La consigne ne fonctionne qu'à condition qu'elle ne soit pas efficace à 100 % le seuil de rentabilité étant de 75 %. Les coûts liés à la consigne (manipulation, entreposage, transport, etc.) sont essentiellement financés par l'argent qui reste dans le système puisque le taux de retour des contenants actuellement consignés est de 69 %.
- La disparition des contenants dorénavant consignés (source de revenus) dans le bac amènerait une augmentation des coûts en raison de la perte de revenus des centres de tri.
- De plus le transfert vers la consigne élargie de certains contributeurs actuels de la collecte sélective amènera un manque à gagner estimé entre 28 M\$ et 36 M\$ annuellement qui devra être compensé par les autres contributeurs.
- L'entreposage des contenants consignés additionnels sera problématique d'un point de vue logistique (espaces restreints) et sanitaire (vermines, contaminations, etc.) pour les détaillants

Pour plus d'informations :

Octobre 2020

Jean François Belleau

Directeur relations gouvernementales, Québec

Tél. : 514.982.0267 | 1.877.229.0922 Poste 332

Courriel : jfbelleau@cccd-rcc.org

Conseil canadien du commerce de détail

550, rue Sherbrooke Ouest, Bureau 1680, Tour
Ouest | Montréal (Québec) | H3A 1B9

Tél. : (514) 982-0267 | Sans frais: (877) 229-0922