

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

Mémoire

Projet de loi 65

**Loi modifiant principalement la *Loi sur la qualité de l'environnement*
en matière de consigne et de collecte sélective**

21 octobre 2020



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses six commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
INTRODUCTION	3
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	4
APPROCHE DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS (REP).....	5
PÉRIODE TRANSITOIRE ET IMPACT FINANCIER POUR LES MUNICIPALITÉS.....	5
FIN DU RÉGIME DE COMPENSATION.....	6
PRIORITÉS QUANT À LA RÉGLEMENTATION	7
CONCLUSION	9
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	10

INTRODUCTION

Au début de l'hiver 2020, respectivement le 30 janvier et le 11 février, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a annoncé son intention de moderniser la consigne et la collecte sélective selon une approche de responsabilité élargie des producteurs, par l'élargissement de la consigne à tous les contenants de boissons de 100 ml à 2 L ainsi que l'augmentation et l'uniformisation des montants de consignes et, au niveau de la collecte sélective, par la réalisation de partenariats entre les producteurs, les municipalités et les communautés autochtones pour les services de proximité pour la collecte ainsi que pour le transport.

Partie prenante aux travaux du comité d'action pour la modernisation de la récupération et du recyclage mis en place au printemps 2019 ayant mené à l'élaboration de cette réforme, la FQM a reconnu sa nécessité en raison de la fermeture des marchés étrangers et des coûts élevés assumés par les municipalités pour pallier les difficultés des centres de tri. Par ailleurs, la Fédération poursuit sa participation au comité-conseil mis en place par le ministre en juin 2020 et participe aux divers groupes de travail sur la modernisation de la collecte sélective.

Le 24 septembre, le ministre a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi 65 Loi modifiant principalement la *Loi sur la qualité de l'environnement* en matière de consigne et de collecte sélective. L'objectif du projet de loi est d'accorder au gouvernement les pouvoirs habilitants nécessaires pour définir par règlement tous les éléments permettant la mise en œuvre de ces deux réformes.

Les principaux changements introduits concernent :

- la possibilité de prévoir par règlement l'obligation pour certaines personnes d'élaborer, de mettre en œuvre et de soutenir financièrement, selon les modalités fixées, un système de consigne ou de collecte sélective;
- l'attribution de cette responsabilité à un organisme de gestion désigné (OGD) par le ministre ou par RECYC-QUÉBEC, qui agira comme gestionnaire;
- les modalités applicables à la désignation d'un organisme et à son fonctionnement ainsi que les exigences minimales qu'il doit respecter;
- l'obligation pour les entreprises assujetties de devenir membres d'un organisme désigné, de lui transmettre les informations requises et de lui verser les contributions nécessaires à la mise en œuvre du système;
- les conditions et modalités de déploiement des systèmes et les obligations de certaines personnes;
- la fixation d'une consigne payable à l'achat d'un produit visé ou les paramètres permettant de fixer une telle consigne;
- certaines dispositions transitoires visant à faciliter l'évolution des systèmes actuels vers les systèmes modernisés selon une approche de responsabilité élargie des producteurs (REP).

En tant que porte-parole des régions, la FQM transmet au ministre ainsi qu'aux membres de la Commission de l'Aménagement du territoire, ses commentaires sur le présent projet de loi.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

D'entrée de jeu, la FQM réitère son appui aux objectifs du projet de loi soit la modernisation de la consigne et de la collecte sélective selon une approche de responsabilité élargie des producteurs.

Cette réforme issue de la collaboration de tous les acteurs concernés amorce un chantier considérable nécessitant l'engagement et la volonté de tous. Toutefois, nous insistons sur l'importance que ce nouveau système prenne en compte les réalités de toutes les régions du Québec; les conditions de la réussite de la collecte sélective pouvant grandement différer d'un territoire à un autre, les territoires et le type d'occupation imposant souvent l'adaptation des solutions préconisées. Cette réforme est autant économique qu'environnementale, et il est de la responsabilité de tous de s'assurer qu'elle profitera à toutes les régions du Québec. En ce sens, des initiatives municipales s'appuyant sur la propriété publique ayant permis d'offrir un système de collecte sélective et de mise en valeur des matières dans plusieurs régions devront être protégées. Autrement dit, plusieurs régions n'auraient pas pu être desservies sans les municipalités, les MRC et les régions et ces initiatives devront être valorisées.

La réforme devra aussi tenir compte de la responsabilité des municipalités envers les citoyens. En effet, les membres de nos communautés continueront toujours de s'adresser à leurs élus lorsqu'un problème survient en cette matière. Les municipalités et les MRC organisent les services aux citoyens et celles-ci doivent continuer d'avoir les moyens de jouer leur rôle.

Par ailleurs, considérant l'impact financier important anticipé pour les municipalités, il est essentiel qu'elles soient pleinement compensées pour les coûts engendrés par la mise en œuvre de ces réformes. L'élargissement de la consigne aura des impacts financiers sur les centres de tri et les investissements consentis au cours des années par les municipalités pour mettre en place et opérer le système actuel devront aussi être considérés dans le calcul de ces compensations.

Le défi est immense, mais la FQM est persuadée que la qualité des équipes et des groupes de travail mis en place par le ministre en 2019 permettra d'identifier les mesures nécessaires pour que le Québec relève ce défi important. Ce projet de loi a comme principal objectif d'habiliter le gouvernement à adopter les règlements qui permettront de mettre en place la réforme. La Fédération est en accord avec cette façon de faire, considérant que les partenaires seront associés à la conception des règlements et que le fruit de leur travail sera soumis à la procédure de consultation habituelle.

Nous sommes au début de l'aventure, les partenaires et le ministre ayant dessiné les plans généraux du véhicule qui nous permettra de nous rendre à bon port. Le travail reste à faire, mais nous avons bon

espoir, conscients des défis à relever et des problèmes à résoudre, de tirer le meilleur du système actuel pour le faire migrer vers une nouvelle approche plus efficace. La ferme volonté exprimée par les partenaires et leur capacité à discuter et à s'entendre constituent le meilleur atout pour réussir.

APPROCHE DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS (REP)

Le projet de loi vise à introduire dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après LQE) l'approche de responsabilité élargie des producteurs à l'égard des matières résiduelles générées. Ceux-ci seraient dorénavant responsables d'élaborer, de mettre en œuvre et de financer les systèmes et d'atteindre les résultats escomptés. Ainsi, le projet de loi vise à accorder au gouvernement les pouvoirs habilitants nécessaires à la révision du partage des responsabilités entre les producteurs et les municipalités, lesquelles assument actuellement les responsabilités en matière de collecte sélective.

Nous souscrivons à l'approche de responsabilité élargie des producteurs et rappelons l'importance de travailler en amont en favorisant l'écoconception des produits et l'utilisation de matières ayant un fort potentiel de valorisation dans les procédés de fabrication afin de favoriser le développement de débouchés locaux et l'économie circulaire. En fait, il faut favoriser l'utilisation de matières qui pourront être réutilisées par des manufacturiers locaux et ainsi favoriser le développement d'industries partout, dans toutes les régions du Québec. Les contenants et les autres matières qui se retrouvent dans nos bacs de recyclage doivent devenir une source d'approvisionnement en matières pour nos entreprises locales et la mise en place de cette nouvelle approche constitue certainement un bon moyen pour y arriver.

Nous croyons essentiel que le gouvernement s'assure que l'industrie mette en marché des contenants recyclables et compatibles avec les systèmes de récupération en place au Québec, afin d'éviter que les centres de tri soient aux prises avec une matière qui ne peut être réutilisée et que les sites d'enfouissement en soient la destination finale.

PÉRIODE TRANSITOIRE ET IMPACT FINANCIER POUR LES MUNICIPALITÉS

Le projet de loi prévoit certaines dispositions transitoires, notamment en ce qui a trait aux contrats municipaux qui devront prendre fin au 31 décembre 2024. Cette période de transition aura un impact certain sur les municipalités et les organismes municipaux.

Le projet de loi prévoit que tous les contrats municipaux conclus sous l'ancien régime de compensation devront progressivement être remplacés par des contrats conclus en partenariat avec l'OGD au 31 décembre 2024. Le projet de loi prévoit également des dispositions selon les dates d'échéance des contrats afin d'assurer la transition vers le nouveau système sans qu'il y ait rupture de services. Ainsi, à partir du 24 septembre 2020, aucun nouveau contrat ayant un terme ferme au-delà de la période

transitoire ne peut être octroyé, il en va de même pour la prolongation ou le renouvellement de contrat. Il est toutefois prévu que les contrats conclus avant la date de présentation du projet de loi, non échus au 31 décembre 2024, pourraient demeurer en vigueur jusqu'à leur terme. Ces dispositions, applicables au moment de l'adoption du projet de loi, pourraient avoir une portée rétroactive.

La négociation de contrats d'une si courte durée entraînera vraisemblablement des surcoûts pour les municipalités. Considérant par ailleurs que le gouvernement, à l'article 19, se donne la possibilité de reporter la date du 31 décembre 2024 prévue à la loi pour l'entrée en vigueur, à une date ultérieure, il semble plus prudent de permettre aux municipalités de conclure des ententes excédant la date du 31 décembre 2024, d'une durée maximale de 5 ans, afin d'éviter les surcoûts d'une entente de courte durée et les problématiques liées à un possible report de la date du 31 décembre 2024 et les frais importants qui y seraient associés.

Par ailleurs, la fin des contrats municipaux pour les services de collecte et de transport entraînera des frais de gestion et des pénalités. Considérant l'impact important pour les municipalités, nous invitons les parlementaires à inclure au projet de loi le paiement d'une pleine compensation des municipalités et organismes municipaux pour les coûts engendrés par la transition.

Recommandation n° 1

Permettre aux municipalités de conclure des ententes pouvant atteindre 5 ans pour la collecte sélective et le transport, d'ici la mise en place de l'organisme de gestion désigné, pour une période excédant le 31 décembre 2024 ou d'une durée de 7 ans suivant l'inclusion d'une clause prévoyant la fin du contrat à la conclusion d'une entente de partenariat.

Recommandation n° 2

Prévoir au projet de loi la pleine compensation des municipalités et organismes municipaux pour les coûts supplémentaires engendrés par la transition.

FIN DU RÉGIME DE COMPENSATION

Le projet de loi abroge les dispositions de la LQE qui concernent la compensation versée aux municipalités pour les services qu'elles fournissent en matière de récupération et de valorisation de matières résiduelles. Ainsi, le régime de compensation prendrait fin le 31 décembre 2024. Le projet de loi prévoit néanmoins le versement des compensations dues aux municipalités en 2025 pour les coûts nets admissibles de 2024.

Dans l'analyse d'impact réglementaire relative au projet d'orientation de modernisation de la consigne et de la collecte sélective, la baisse de financement de la collecte sélective est estimée à « 24 M\$/an, soit 16,8 % des revenus actuels du système de collecte sélective ».¹ Malgré le retrait de matières de la collecte sélective qui découlera de la modernisation, il importe de rappeler que la majorité des coûts relatifs à la collecte sélective proviennent de la collecte et du transport de la matière et que ces coûts demeureront présents. Nous sommes préoccupés par l'impact de la baisse de financement et insistons sur la nécessité d'assurer la protection du financement de toutes les activités des municipalités et centres de tri afin qu'ils continuent de jouer pleinement leurs rôles en la matière.

Recommandation n° 3

Assurer la protection du financement de toutes les activités des municipalités et centres de tri afin qu'ils continuent de jouer pleinement leurs rôles.

PRIORITÉS QUANT À LA RÉGLEMENTATION

Le projet de loi prévoit l'octroi au gouvernement de pouvoirs habilitants nécessaires pour encadrer l'élaboration, la mise en œuvre et le financement du système de collecte sélective et du système de consigne. L'article 4 du projet de loi prévoit ce qui pourrait être déterminé par règlement, notamment les responsabilités et obligations des entreprises assujetties et des organismes de gestion désignés, les conditions et modalités applicables à la collecte, au transport, au tri et au conditionnement des matières.

Desserte du territoire

La FQM est composée de municipalités dispersées sur l'ensemble du vaste territoire québécois et qui sont bien souvent éloignées les unes des autres. Il est donc crucial pour la Fédération que nos membres bénéficient d'une offre diversifiée et adaptée à leur réalité.

Dans le projet d'orientation, le gouvernement envisageait la mise en place de 400 points de dépôt. Nous sommes convaincus que ce nombre de points de collecte serait largement insuffisant pour desservir les régions. Ce nombre pose problème puisque la grande distance entre le domicile et les points de collecte deviendrait vite un irritant risquant de compromettre la réussite de cette réforme importante. Par exemple, la Côte-Nord qui compte une population de plus de 92 000 personnes

¹ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Analyse d'impact réglementaire du projet d'orientation de modernisation de la consigne et de la collecte sélective, p. 16. [En ligne]. <http://www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/valorisation/AIRconsigne-collecte.pdf> (page consultée le 15/10/2020).

s'étendant sur plus de 1 000 km le long du fleuve Saint-Laurent risque de ne pas atteindre les cibles souhaitées si sa population doit parcourir plusieurs dizaines de kilomètres pour rejoindre un point de collecte.

Les grandes distances constituant la réalité de toutes les régions, nous réitérons que le territoire de la MRC doit servir de référence pour que le système desserve convenablement l'ensemble des communautés québécoises, à l'instar, par exemple, des distances raisonnables identifiées lors de la révision des Plans de gestion des matières résiduelles.

Recommandation n° 4

S'assurer que tous les territoires de MRC soient desservis convenablement. Que ce soit par des postes de collecte ou par des ententes avec des commerces existants, le nombre de points de collecte doit couvrir l'ensemble des communautés au Québec.

Protection des commerces de proximité

Nous souhaitons rappeler l'importance d'éviter de concentrer les points de collecte dans les grands centres. Les études sur le comportement des consommateurs confirment que ceux-ci profiteront de leur déplacement pour faire des achats, ce qui aura un impact négatif sur les ventes des commerces de nos communautés. La consigne est donc importante pour les commerces de proximité et ces derniers jouent un rôle économique capital dans les petites collectivités. Un nombre restreint de points de collecte peut affecter l'achalandage des commerces de proximité dans les plus petites collectivités, ce qui serait intolérable pour les membres de la Fédération. Il est essentiel d'éviter de répéter les erreurs d'autres réformes qui ont concentré les activités dans les grands centres, provoquant des retombées négatives pour le commerce local. La présente réforme doit tenir compte de cette réalité.

Recommandation n° 5

Éviter la concentration des activités de collecte dans les grands centres afin de protéger les commerces de proximité.

CONCLUSION

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Fédération a collaboré aux travaux menant à l'élaboration d'un nouveau partage de responsabilités entre les producteurs et les municipalités, et compte poursuivre sa collaboration afin de favoriser la réussite de cet important chantier. Toutefois, nous rappelons que la modernisation ne doit pas entraîner un impact financier pour les municipalités, les MRC et les centres de tri, ce qui compromettrait leurs activités.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

➤ **Recommandation n° 1**

Permettre aux municipalités de conclure des ententes pouvant atteindre 5 ans pour la collecte sélective et le transport, d'ici la mise en place de l'organisme de gestion désigné, pour une période excédant le 31 décembre 2024 ou d'une durée de 7 ans suivant l'inclusion d'une clause prévoyant la fin du contrat à la conclusion d'une entente de partenariat.

➤ **Recommandation n° 2**

Prévoir au projet de loi la peine compensation des municipalités et organismes municipaux pour les coûts supplémentaires engendrés par la transition.

➤ **Recommandation n° 3**

Assurer la protection du financement de toutes les activités des municipalités et centres de tri afin qu'ils continuent de jouer pleinement leurs rôles.

➤ **Recommandation n° 4**

S'assurer que tous les territoires de MRC soient desservis convenablement. Que ce soit par des postes de collecte ou par des ententes avec des commerces existants, le nombre de points de collecte doit couvrir l'ensemble des communautés au Québec.

➤ **Recommandation n° 5**

Éviter la concentration des activités de collecte dans les grands centres afin de protéger les commerces de proximité.