



Commentaires de la Ville de Montréal

Présentés dans le cadre du projet de loi n° 65 : Loi modifiant
principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de
consigne et de collecte sélective

Le 27 octobre 2020

Table des matières

Introduction.....	5
1. Impact sur la collecte sélective à Montréal.....	6
<i>Collecte des matières recyclables: état de situation</i>	
<i>Particularité du cadre bâti montréalais</i>	
<i>Impact du projet de loi sur la gestion contractuelle de la collecte</i>	
2. Impact sur le tri et la valorisation des matières recyclables.....	8
3. Impact sur la performance du système de gestion des matières recyclables.....	9
<i>Enjeu de performance du système</i>	
<i>Enjeu de collaboration entre l'OGD et l'organisme municipal</i>	
Recommandations.....	10

Introduction

La Ville de Montréal accueille positivement le dépôt du projet de loi n° 65, Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective en intégrant l'élargissement de la responsabilité des producteurs d'emballages à l'ensemble des matières résiduelles recyclables. La réforme présentée par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec (MELCCQ) le 25 septembre dernier, était attendue par Montréal qui accuse de plus en plus difficilement non seulement l'augmentation du coût de la collecte, du transport, du tri et du conditionnement (CTTC) due, d'une part, à l'explosion des frais de transports et du prix des matières recyclables, mais également l'augmentation générale des coûts de collecte de toutes les matières de 4 % ainsi que l'augmentation de 3 % du nombre de portes. D'autre part, la Ville doit compter avec une désuétude partielle de ses infrastructures de tri actuelles qui mènera à un manque de capacité à court terme d'infrastructures de tri et le faible choix de soumissionnaires. Et enfin, la quasi absence de concurrence entraîne les coûts du marché à la hausse.

Du fait de cette situation de moins en moins gérable, la première étape législative est accueillie avec soulagement. La Ville de Montréal participe d'ailleurs aux tables de travail ayant mené à sa mise en place depuis 2019, tables sur lesquelles elle a eu l'occasion de faire valoir ses enjeux. Cependant, certaines préoccupations et flous persistent quant à la mise en œuvre de cette première étape et aux coûts que Montréal risque de continuer de devoir assumer sans compensation claire du gouvernement.

La particularité du cadre bâti montréalais, de la situation de ses installations de tri et de ses objectifs de transition écologique l'amène à faire des recommandations propres et détaillées dans ce mémoire.

1. Impact sur la collecte sélective à Montréal

Collecte des matières recyclables : état de situation

Le coût annuel de la collecte des matières résiduelles ne cessent d'augmenter depuis plusieurs années du fait de plusieurs enjeux que l'actuelle pandémie n'a fait qu'accentuer :

- ❖ Diminution de la concurrence dans un marché présentant de fortes barrières à l'entrée : fusion et acquisition d'entreprises dont la plus récente en lien avec la faillite du groupe Rebutis Solides Canadiens qui a conduit au rachat des actifs de la compagnie par un opérateur déjà présent sur le marché, Ricova.
- ❖ Difficulté à trouver de la main d'œuvre qualifiée (chauffeurs, éboueurs et mécaniciens).
- ❖ Difficulté à s'approvisionner en équipement (camions et pièces de rechange) : longs délais à prendre en compte dans la planification des appels d'offres.

Le coût de la collecte des matières recyclables sur l'ensemble du territoire de la Ville de Montréal représentait 15.4 M\$ en 2019, plus de 16 M\$ en 2020 et sera de 19,4 M\$ en 2021.

Ces coûts ne prennent pas en compte les opérations réalisées en régie. (En 2019, le coût des salaires pour la collecte sélective réalisée par les cols bleus était de 7.6 M\$). De plus, ces opérations sont soumises aux conditions incluses dans les conventions collectives, limitant ainsi leur capacité de répondre à certaines exigences que pourraient avoir l'OGD (ex. : horaire de collecte).

Les contrats de collecte de la Ville de Montréal ont usuellement une durée de 5 ans. La stratégie de renouvellement de ces contrats a été établie pour tenir compte des enjeux de marché évoqués plus haut et est répartie ainsi sur trois blocs de renouvellement. Le premier bloc a été renouvelé en 2020 (octroi des contrats mi-septembre 2020). Le renouvellement des prochains blocs est planifié pour 2022 (AO en 2021) et 2023 (AO en 2022).

Lors du récent appel d'offres de 2020, une hausse d'environ 40 % a été observée spécifiquement pour les coûts de collecte des matières recyclables soit 3,4 M\$/an. Ce montant représente 67,22 % de la hausse globale des coûts totaux de collecte et de transport.

Cette hausse est bien supérieure à l'augmentation du nombre de portes à desservir dans les secteurs concernés (de l'ordre de 2,54 %).

La hausse moyenne du coût unitaire de collecte des matières recyclables est de 8,42 \$/porte pour cet appel d'offre.

Particularité du cadre bâti montréalais pour la collecte et la consigne

L'hétérogénéité du cadre bâti de la Ville de Montréal rend par ailleurs impossible l'homogénéisation des modalités de collecte. Actuellement, les outils de collecte sont adaptés à la réalité locale (bacs vs sacs) de chaque secteur (un arrondissement pouvant comprendre plusieurs secteurs). Les règlements de mise en œuvre du projet de loi ne devraient pas présumer d'un besoin d'homogénéiser les cahiers des charges techniques des opérations de collecte et de transport des matières recyclables pour l'ensemble du territoire du Québec.

Pour mémoire, les deux millions de la population de l'agglomération de Montréal habitent dans un total de 954 683 logements répartis dans 304 317 immeubles :

- ❖ 63 % des logements constituent des immeubles de huit logements et moins et 51 % constituent des unités unifamiliales.
- ❖ Cette proportion élevée est une caractéristique unique en Amérique du Nord, tout comme la proportion de 43 % de la population qui a changé de lieu de résidence au cours des cinq dernières années.

La particularité du cadre bâti de Montréal implique donc que la Ville de Montréal demande à rester maître des contrats qui peuvent se révéler plus élevés que dans d'autres municipalités compte tenu de la complexité des enjeux de collecte. La Ville estime que ce surcoût devrait être pris en compte dans les critères de collaboration entre l'OGD et la Ville. La densité de son cadre bâti a des impacts précis aussi en termes d'installation des dispositifs de consigne. Il est crucial que la Ville demeure maître de son plan d'aménagement et puisse décider des lieux d'installation des collecteurs de contenants consignés afin qu'ils respectent la densité de population et les règles d'accessibilité.

Impact du projet de loi sur la gestion contractuelle de la collecte

Durant la période transitoire prescrite (soit depuis le 25 septembre 2020 et jusqu'au 31 décembre 2024) et jusqu'à ce qu'un règlement permette à l'OGD d'établir des ententes contractuelles, le projet de loi prévoit que :

- ❖ aucun nouveau contrat ayant un terme ferme au-delà de la période transitoire ne peut être octroyé.
 - ❖ aucun contrat en vigueur ne peut être prolongé ou renouvelé au-delà de la période transitoire.
- Augmentation des coûts

Cette exigence impliquerait donc pour la Ville d'octroyer des contrats d'une durée bien inférieure à la durée optimale de 5 ans (amortissement des investissements requis pour rendre le service) établie avec le Service de l'approvisionnement et engendrerait ainsi une augmentation notable du coût des services durant cette période transitoire. Rappelons que durant la période transitoire, le régime en vigueur reste le régime de compensation actuel. Ce dernier ne compense pas 100 % des coûts de gestion mais seulement 70 % de ces coûts dont le 30 % restant est assumé par la Ville de Montréal.

- Réduction de la possibilité de mettre en oeuvre la transition écologique

La gestion de ses contrats de collecte permet aussi à la municipalité de mettre en œuvre des mesures de transition écologique en favorisant la réduction des gaz à effet de serre et la diversification des fournisseurs. Il est à craindre que le transfert de la responsabilité de la collecte occasionne un ralentissement de la transition écologique souhaitée via la stratégie de renouvellement des contrats de collecte proposée (modification progressive de la flotte de camions des entrepreneurs vers des camions moins émetteurs de gaz à effet de serre).

- Risque d'un bris de service

L'interdiction de renouveler des contrats au-delà de 2025 risquerait également d'occasionner des bris de service en cas de délais dans l'échéancier de mise en œuvre de la REP, situation dont les coûts et inconvénients seraient à la charge de la Ville de Montréal.

2. Impact sur le tri et la valorisation des matières recyclables

Le tri et la valorisation des matières recyclables collectées sur le territoire de l'agglomération de Montréal sont réalisés via :

- ❖ Un centre de tri d'une capacité de 100 000 t/an situé dans l'arrondissement de Lachine appartenant à la Ville de Montréal et mis en service en 2019. L'opération de ce centre de tri est réalisée dans le cadre d'un contrat de conception, construction, exploitation et entretien dont le terme est prévu en 2026 et qui dispose de deux options de prolongation de deux fois 3 ans.
- ❖ Un contrat de service pour la réception, le tri et la valorisation des matières recyclables non traitées au CTMR de Lachine (pour un maximum de 73 000 t/an) dont l'échéance est prévue pour septembre 2024.

Un seul centre de tri sur le territoire dispose de la capacité requise pour rendre ce service : le centre de tri de Saint Michel, dont les équipements sont la propriété de Ricova (acquéreur des actifs de Rebutis Solides Canadiens) et installé dans un bâtiment loué à la Ville de Montréal. Le bail de location dudit bâtiment arrive également à échéance en septembre 2024. Le centre de tri de Saint Michel est vétuste et n'est pas considéré comme pérenne dans le plan d'urbanisme du secteur, ce qui explique l'échéance du bail en vigueur. Un contrat de service est donc actuellement actif pour permettre le tri des matières recyclables du secteur Est de l'agglomération et couvre la presque totalité de la période transitoire (fin en septembre 2024).

Il est donc nécessaire d'envisager d'autres avenues pour assurer la continuité et la bonification du service de tri et recyclage pour ce secteur de l'île. Parmi ces avenues, sont proposés la construction d'un nouveau centre de tri, le traitement des matières du territoire sur d'autres infrastructures en développement, ou encore le maintien temporaire des opérations actuelles via l'octroi d'un contrat. Cependant, dans le cadre de la REP, la Ville n'a plus de légitimité pour faire avancer ces propositions et l'OGD/OGR n'étant pas officiellement nommé, il ne peut pas non plus entreprendre cette planification.

Or, la planification de la construction d'un nouveau centre de tri ou la planification d'un nouveau contrat devrait être lancée dès maintenant pour permettre sa mise en opération d'ici l'échéance du contrat en vigueur (septembre 2024) et le maintien du service de tri et de valorisation.

3. Impact sur la performance du système de gestion des matières recyclables

Enjeu de performance du système

Le projet de loi ne cible pas les matières recyclables non triées par les citoyens et qui seront enfouies. Le coût associé à la gestion des emballages non séparés par le citoyen resterait ainsi à la charge des municipalités qui assument les coûts d'enfouissement de ces matières. Il est à prévoir une augmentation des coûts de transports et d'enfouissement des matières non recyclables ou non acceptées par les nouveaux centres de tri, augmentation que la Ville serait seule à assumer.

Aussi, il est primordial que le régime de compensation soit assorti de critères de performance et la prise en charge complète des coûts de traitement, peu importe la filière. En effet, pour s'assurer que la transition vers la REP n'implique pas une augmentation des matières enfouies, le MELCCQ devra fixer à l'OGD des cibles en termes de taux de récupération et de recyclage à atteindre ainsi que des pénalités applicables, le cas échéant.

Enjeu de collaboration entre l'OGD et l'organisme municipal

Dans un cadre bâti dense comme à Montréal, les responsabilités pour la collecte et le transport des matières recyclables ne peuvent être entièrement décentralisées. Ce service a un impact direct sur la qualité de vie des citoyens. La diminution du service au citoyen dans un souci d'homogénéisation du service sans prise en compte de l'hétérogénéité territoriale (cadre bâti, densité de population et marché) posera inévitablement problème. Il importe donc de clarifier rapidement les rôles et responsabilités des OGD et de permettre aux municipalités de conserver un rôle dans la planification des opérations et des obligations contractuelles.

Aussi, tout transfert de contrat entre l'organisme municipal et l'OGD devrait se faire à coût nul pour la municipalité, ce qui n'est pas explicité dans le projet de loi actuel.

Recommandations

Considérant l'ensemble des enjeux soulevés plus haut, spécifiques à l'agglomération montréalaise, à son cadre bâti, à la situation de ses installations de tri;

Considérant l'augmentation probable des coûts associés à l'interdiction d'octroyer tout contrat à partir de maintenant dont l'échéance serait postérieure au 31 décembre 2024;

Considérant enfin les enjeux de performance du système dont les coûts ont déjà été assumés par Montréal lors de la crise du recyclage au cours des dernières années, et auxquels ce projet de loi doit tenter de répondre;

Nous recommandons plusieurs ajouts ou modification du projet de loi et de ses règlements subséquents pour éliminer les risques financier et contractuel auxquels cette transition expose la Ville de Montréal :

- Supprimer l'interdiction de conclure des contrats dont le terme dépasse le 31 décembre 2024 dans la mesure où le cahier des charges techniques de l'appel d'offre est validé par l'OGD préalablement à son émission;
- Définir d'ores et déjà les modalités de transition du régime de compensation vers le système de REP pour les contrats dépassant l'échéance du 31 décembre 2024 et octroyer avant le 31 décembre 2024;
- Réviser le régime de compensation pour inclure le surcoût documenté d'appels d'offre qui devraient être lancés pour une période réduite (prise en charge intégrale des surcoûts par le régime de compensation) ainsi que la prise en charge des coûts de traitement/élimination des matières recyclables qui ne se retrouvent pas dans la collecte sélective;
- Accélérer l'échéancier d'adoption d'un règlement permettant la nomination officielle de l'OGD par les générateurs et déterminant les pouvoirs de ce dernier (signer des ententes avec les municipalités);
- Identifier les scénarios d'application du principe de REP considérés : délégation des opérations aux municipalités par voie de contrats, coordination directe des opérations (collecte/transport et/ou tri et valorisation), rachat de tout ou partie des infrastructures de tri (municipales ou privées), etc. pour permettre d'initier la planification des besoins en infrastructures le cas échéant;
- Le projet de loi doit prévoir des modalités de maintien des opérations de tri et de valorisation des matières recyclables dans le contexte de l'agglomération de Montréal, en attendant le développement d'une capacité de tri additionnelle ou de remplacement à moyen terme;

- Une période de compensation financière transitoire après 2025 pour les coûts non prévus assumés par les municipalités doit être prévue dans le projet de loi;
- Définir les exigences, conditions et modalités applicables aux ententes à intervenir entre l'OGD (organisme de gestion désigné) et les organismes municipaux, y compris les mécanismes de règlement des différends, et aux contrats avec les fournisseurs de services;
- Obliger les services de transport et collecte de continuer à se soumettre aux objectifs de réduction des gaz à effet de serre de la municipalité, en permettant la prise en compte de ce paramètre dans les appels d'offre;
- Prévoir spécifiquement que la fin d'un contrat en raison des dispositions du projet de loi n° 65 n'entraîne aucun dommage et se fait sans frais pour la municipalité et ce, malgré toute disposition à l'effet contraire prévue au contrat.