

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 65, LOI MODIFIANT PRINCIPALEMENT LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT EN MATIÈRE DE CONSIGNE ET DE COLLECTE SÉLECTIVE

Adressés à la
Commission des transports et de l'environnement

Par
Tricentris
Régie des matières résiduelles du Lac-Saint-Jean
Régie des matières résiduelles de la Gaspésie

1. TABLE DES MATIÈRES	
Une image qui soulève des questions	3
Résumé.....	4
1. Concentration du pouvoir et gestion de L’expertise	4
2. Performance de nos Modèles d’affaires.....	6
3. Motiver la compétitivité	6
4. Impacts pour les citoyens	7
5. Les recommandations	8
Signataires	8
Références	9

UNE IMAGE QUI SOULÈVE DES QUESTIONS

Un centre de tri géré par un organisme à but non lucratif ou une régie intermunicipale a plus que pour priorité la recherche de profits ou de surplus financiers. Il accueille des matières provenant de la collecte sélective et priorise un tri de qualité et une réduction des rejets. Sa mission est davantage tournée vers le service aux municipalités et aux citoyens, vers la création d’emplois, de retombées locales et le bien-être de ses employés. Et lorsque ses activités entraînent des surplus, ils sont réinvestis localement.

Étant au début d’un long processus et n’ayant pu présenter à la Commission, il nous apparaissait important de partager certains constats et questionnements dans le cadre de la démarche globale de la modernisation de la collecte sélective au Québec et le dépôt du projet de Loi 65.

D’entrée de jeu, nous soulevons la question suivante : Notre société est-elle prête aux changements que devrait commander la modernisation de la collecte sélective ?

La charte de RECYC-QUÉBEC nous dit « Le centre de tri doit accepter cette matière ! »
Le citoyen se dit « C’est du carton, du papier, du PVM... ça va au bac bleu ! »
Le trieur se demande « Dans quelle chute va cette matière ? »
Le gestionnaire de centre de tri se demande « Qui va acheter cette matière ? »
L’acheteur nous dit « J’en veux pas de cette matière ! »
Alors, pourquoi est-elle sur le marché si personne ne sait quoi faire avec ?

RITMRG – 11 novembre 2019



Un reflet de notre société de consommation qui utilise les produits mis en marché.

Une REP pourra-t-elle faire la différence ?

Aura-t-elle la capacité d'exiger les changements nécessaires ?

Quel en sera le prix assumé par le citoyen (directement ou par ricochet) ?

Des questions qui méritent des réponses et de la transparence en amont d'un processus important de changements.

Le dépôt d'un projet de Loi qui précède un exercice aussi important qu'une modernisation complète de la collective sélective au Québec suscite des questions, des réflexions, des constats qui doivent être adressés avec le souci de privilégier un minimum d'impacts négatifs et pénalisants.

RÉSUMÉ

Notre groupe ne s'oppose pas à la modernisation de la collecte sélective et y voit une réelle occasion de faire mieux car certains aspects de la gestion des matières recyclables doivent être clairement améliorés, revus, corrigés. Le projet de Loi 65 offre l'opportunité de soulever d'importants questionnements quant à ses objectifs, modalités et impacts. Il nous apparaissait nécessaire et responsable de prendre le temps de les analyser et d'y répondre considérant les enjeux techniques, financiers et sociaux en jeu.

La modernisation telle qu'envisagée aujourd'hui mériterait que les éléments positifs du système actuel soient rappelés afin que le modèle à venir puisse aussi bénéficier des acquis positifs. Le Québec demeure la province où on recueille le plus de matières recyclables par habitant au plus bas coût¹. Voilà, d'entrée de jeu, un des acquis importants qu'il nous apparaissait nécessaire de rappeler.

Notre groupe soutient totalement les aspects du projet de loi liés à la traçabilité, aux critères de performance et de qualité produite et à la priorisation du marché québécois afin de favoriser tant que faire se peut une économie circulaire à l'échelle du Québec. Ce sont tous des objectifs que nous partageons et que nous mettons déjà en application dans nos opérations quotidiennes. D'ailleurs, la plupart d'entre nous vendons majoritairement au Québec chaque fois que possible, la recherche de profits ne guidant pas la destination finale de nos matières.

Les éléments fondamentaux qui font de nos organismes ce qu'ils sont aujourd'hui seront clairement modifiés, qu'il s'agisse de notre statut d'entreprise ou de notre modèle d'affaires, de la nature des matières entrantes dans nos centres de tri, des coûts des contrats à venir pour le traitement des matières recyclables, de notre mission ou de notre mode de gouvernance. Le transfert de la responsabilité totale du tri et du conditionnement de l'ensemble des matières recyclables à un seul organisme de gestion désigné (OGD) constitue selon nous un questionnement important. Il faut que le gouvernement clarifie les responsabilités qui incomberont à chaque partie impliquée dans la chaîne, du générateur au transformateur. Il doit aussi établir des modalités de fonctionnement qui guideront et encadreront l'OGD afin d'éviter la centralisation du pouvoir, la privatisation des fournisseurs de services, la hausse des coûts associés à ces services et la perte d'une expertise importante.

1. CONCENTRATION DU POUVOIR ET GESTION DE L'EXPERTISE

Il s'agit là du point majeur de la réforme et le projet de Loi 65 y fait peu allusion. Nous avons de nombreuses préoccupations quant à divers aspects de cet OGD. L'introduction d'un intermédiaire entre les corps municipaux et les centres de tri, de même qu'un intermédiaire entre les centres de tri et les acheteurs de matières recyclables méritent que l'on s'y attarde. Les intermédiaires n'ont pas la réputation d'alléger les procédés et de faciliter les communications. Nous devons donc, dès ce projet de Loi, encadrer ou questionner davantage son choix, sa composition, ses pouvoirs et obligations, ses compétences et son mode de fonctionnement.

- 1- Le projet de loi 65 donne le pouvoir au gouvernement d'octroyer l'entière responsabilité du tri et conditionnement des matières recyclables à un seul organisme de gestion désigné (OGD). Il est essentiel qu'avant d'octroyer un éventuel monopole pour l'ensemble des activités de ce secteur (le tri, le conditionnement et la vente des matières recyclables), on s'assure de léguer

¹ MELCC, 2020a, p. 16. « Selon les données disponibles, en 2017 la collecte sélective municipale au Québec traitait 81 kg par habitant de matières recyclables à un coût de 215 \$ la tonne, tandis que le Manitoba traitait 68 kg par habitant à 297 \$ la tonne, l'Ontario, 65 kg par habitant à 309 \$ la tonne et la Colombie-Britannique, 41 kg par habitant à 398 \$ la tonne. »

ce pouvoir à des entreprises québécoises. En effet, s'il est jugé important que l'économie circulaire de la collecte sélective soit appliquée à l'échelle locale (au Québec), il est tout aussi important que les autres acteurs de la chaîne, dont l'OGD, répondent à ce principe.

- 2- Nos centres de tri ont développé une souplesse d'action qui permet à la fois d'adresser les défis liés aux arrivages comme ceux liés à la vente des matières. Cette souplesse s'exprime par une prise de décision agile, soutenue par une compréhension fine des enjeux terrain et d'équipes créatives. Nous avons traversé des périodes difficiles tout en maintenant l'offre de service aux municipalités. Cette flexibilité et ce bagage de solutions développées découlent d'un modèle de proximité et bien adapté à la réalité terrain qui n'est pas contraint par une concentration des pouvoirs ou par un mécanisme décisionnel moins agile. Bref, l'OGD doit améliorer la fluidité des processus et des communications et non les ralentir.
- 3- L'OGD sera non pas un organisme œuvrant déjà dans le tri et le conditionnement des matières recyclables, mais bien un regroupement des générateurs de contenants, emballages, imprimés et journaux (CEIJ). Considérant ceci, ne serait-il pas pertinent de prévoir dès maintenant un mécanisme permettant aux acteurs ayant démontré une forte résilience en période de crise de participer à l'amélioration de la collecte sélective au Québec ?
- 4- Les difficultés vécues au cours des dernières années dans le domaine du recyclage sont notamment associées aux marchés complexes et parfois inexistantes pour certaines matières (fibres ou plastiques souples). La qualité de la matière triée n'était pas, pour notre groupe, le frein, mais plutôt l'accès à ces marchés qui nécessitent un lien ferme entre la génération de la matière et son potentiel de recyclabilité. L'analyse d'impact réglementaire du MELCC mentionne également que : « (...) l'élargissement de la responsabilité des producteurs permettrait un meilleur contrôle des coûts du système et une gestion optimale des matières sur l'ensemble de la chaîne de valeur. »² Si l'OGD est également responsable de la vente des matières triées, comment dans les faits arriver à de tels résultats ? En fixant les prix de la collecte, du transport, du tri et du conditionnement (CTTC) payés aux fournisseurs de services. En créant de nouveaux débouchés locaux pour la matière sortante des centres de tri. En établissant les prix d'achat de ces matières par les recycleurs. En obligeant les producteurs de CEIJ à inclure un taux de matières recyclées dans leur production. L'OGD disposera-t-il vraiment de tels pouvoirs et sera-t-il en mesure de les traduire en résultats ?
- 5- L'OGD peut-elle être à la fois juge et partie ? Donc il doit être convenu dès le départ que l'OGD ne peut être ni propriétaire ni exploitant de centre de tri. Sinon, comment l'OGD pourrait négocier des prix de tri avec des centres de tri tout en leur faisant la compétition ?
- 6- Par souci de cohérence et, si l'économie circulaire locale est réellement priorisée, il importe que les matières générées localement soient triées par des centres de tri de propriété locale et ensuite acheminées à des recycleurs locaux.
- 7- Il en a été peu question, mais est-il éthique de considérer que l'OGD soit responsable aussi des centres de conditionnement ? Est-ce possible, dans un monde capitaliste, de prévoir qu'un organisme pourrait décider, pour une entreprise privée ou non, de qui elle achète ses matières premières et à qui elle vend ses produits finis ? Il importe de clarifier ce que l'on entend par centre de conditionnement. Et un établissement peut-il faire les deux ou trois actions dans la même bâtisse ? Certaines organisations ont mis en place un circuit court entre le tri, le conditionnement et le recyclage local d'une matière... ces initiatives seront-elles maintenues ?

La décision d'octroyer le pouvoir à une seule organisation ne devrait-elle pas considérer l'implication de tous les acteurs ayant un intérêt pour le système de collecte sélective ? Dans ce cas, les décisions seraient donc prises à la lumière de l'expertise québécoise et en faveur d'un vaste compromis entre l'économie, l'environnement, le développement durable et les besoins du citoyen. Tous auraient à cœur la pérennité de leurs activités un peu comme le modèle coopératif à titre d'exemple.

L'expertise et les questionnements soulevés sont d'autant plus importants à ce moment-ci alors que l'on s'apprête à remodeler l'ensemble de l'approche actuelle.

Nous recommandons :

1. D'assurer la cohérence du modèle d'économie circulaire, c'est-à-dire qu'il faut autant vendre localement que de faire trier nos matières par des entreprises locales.
2. D'intégrer l'expertise québécoise des divers acteurs au sein de la table décisionnelle de l'OGD.

² MELCC, 2020a, p. 2.

3. D'adresser les questions soulevées afin d'assurer un marché sain, compétitif et éviter les effets pervers d'une concentration des pouvoirs.
4. D'assurer que le comportement futur de l'OGD demeure éthique, c'est-à-dire que celui-ci ne pourra pas exploiter ou posséder un ou des centres de tri.

2. PERFORMANCE DE NOS MODÈLES D'AFFAIRES

Les centres de tri privés œuvrent déjà dans un modèle d'affaires axé sur l'offre d'un service en fonction d'objectifs financiers profitables et nous supposons que le diagnostic découlant de ce modèle a été complété et ne fera donc pas l'objet de la discussion dans le cadre du présent document. Les centres de tri ici représentés ici sont gérés par des organismes à but non lucratif ou des régies intermunicipales. Par définition, nos décisions d'affaires ne sont pas guidées par une quête de profits, mais plutôt orientées vers notre mission, qui favorise un tri de qualité et une gestion responsable des ressources financières, techniques et humaines.

Comment, dans le modèle proposé par le projet de loi, les centres de tri pourront-ils conserver leur couleur, leurs forces vives sans devenir simplement des centres de services ? Un centre de tri de propriété municipale (Régie) met à profit cette proximité pour intervenir directement par l'adoption de règlements, de tarification incitative ou de modalités plus restrictives. Avec une vision globale permettant d'anticiper les impacts sur les filières parallèles (comme les déchets et les matières organiques), il optimise ainsi les outils et les infrastructures mis en place. Un centre de tri OBNL, offre aux municipalités de devenir des acteurs réels de la récupération. Ils peuvent traduire leur préoccupation citoyenne dans des décisions du conseil d'administration. Ils assument leurs responsabilités afin que leur mission sociale, économique et environnementale soit suivie. De fait, les centres de tri non-privés procurent une autonomie, un enrichissement social et économique qui est bénéfique pour eux, mais aussi pour l'ensemble du Québec.

Il doit être rappelé que ces modèles de gestion ont démontré leur grande résilience et créativité au cours des périodes plus difficiles. En réinvestissant leurs surplus dans leurs équipements et leurs modes d'opération. Ils ont notamment réinvesti argent et efforts pour être efficaces et performants même en période difficile. Ils n'ont sacrifié ni le service offert aux membres, ni la qualité produite, ni les engagements.

Comment le gouvernement, dans le cadre actuel du projet de Loi, compte-t-il exploiter les avantages que procurent ces modèles d'affaires ? Comment assurer une flexibilité suffisante à l'OGD dans la modernisation tout en considérant l'impact réel de facteurs sociaux, techniques et économiques de ces modèles ? Est-ce que des critères d'évaluation pondérés seront exigés ?

Est-ce qu'une hausse probable des tarifs de tri et conditionnement qui découlerait potentiellement d'une plus large privatisation des centres de tri du Québec a été considérée ou évaluée ?

Au-delà de la fonction de tri et d'employeurs, notre groupe est aussi initiateur de projets motivants et innovants pour la communauté et qui, dans nos décisions et par la prise en compte d'une réalité quotidienne et de proximité, favorise les retombées locales tant sociales qu'économiques. Et c'est sous cet angle de la retombée locale qu'ils arrivent à desservir les régions éloignées.

Nous recommandons :

5. De favoriser une approche flexible et protéger les modèles d'affaires qui ont démontré une performance.
6. D'adopter une grille d'analyse pondérée dans le choix des modèles d'affaires qui inclut des critères sociaux, techniques, environnementaux et économiques.
7. D'adresser les questions soulevées afin d'assurer une démarche optimale tout en visant une réduction des impacts négatifs des changements à venir.
8. De considérer non seulement les modèles d'affaires qui centralisent les activités, mais ceux qui apportent des retombées locales vers les régions plus éloignées.

3. MOTIVER LA COMPÉTITIVITÉ

La saine concurrence et l'envie d'innover sont à la base de notre modèle économique. C'est ce qui pousse une entreprise à se démarquer, à se dépasser. C'est pour cela que les entreprises investissent en recherche & développement : pour améliorer leurs méthodes de production ou pour contribuer à développer de nouveaux marchés. Notre groupe a développé, particulièrement lors de périodes difficiles, des réseaux, des circuits d'échanges. Nous avons aussi implanté des projets de valorisation

des matières à valeur ajoutée, des projets ayant une approche circulaire et des retombées locales. Comment faire perdurer cette approche saine et stimulante une fois que les matières traitées appartiendront à un OGD et qu'il n'y aura plus de mise en concurrence pour « l'acquisition » des matières à trier ? Est-ce que le modèle aura l'approche suivante : que tous les centres de tri devront fournir à l'OGD un coût de traitement à la tonne et ce sera là leur seule source de revenus ?

Sans compétitivité entre les centres de tri pour obtenir plus de tonnage à traiter ni pour vendre les matières à un meilleur prix, tous les efforts seront tournés vers le seul objectif de diminuer le coût de production. Au premier abord, cela peut sembler positif, mais est-il possible d'anticiper que certains sacrifices seront commis au passage ? Que ce soit au niveau des emplois à disparaître en région, des indicateurs financiers qui prévaleront sur les impacts sociaux peu documentés, à ce stade-ci ces questions n'ont pas été éclaircies dans tout le processus de consultation auquel nous avons participé.

Notre groupe souhaite à tout prix éviter que le processus soit réduit à une simple opération comptable : diminuer le coût de production unitaire au détriment de la communauté. Il nous importe aussi de prévenir les impacts négatifs qui découlent souvent de décisions purement économiques comme l'arrêt des investissements en recherche & développement ou l'évaluation de la performance basée uniquement sur le coût unitaire de production.

L'OGD pourrait, elle aussi, offrir d'acheter cette matière. Elle pourrait également fixer des balises quant aux proportions des ventes désirées locales. Mais céder les ventes à l'OGD est une façon d'annuler toute forme de compétitivité entre les centres de tri.

Nous recommandons

9. Que le modèle qui sera choisi puisse maintenir et motiver une forme de compétitivité qui obligera des investissements en recherche et développement.
10. Que les impacts à court, moyen et long terme soient évalués ou identifiés afin d'assurer des choix responsables, dont les impacts seront clairement évalués et communiqués aux entités municipales.
11. Que l'on permette à l'OGD de fixer des balises et des objectifs quant aux ventes locales plutôt que lui donner la responsabilité complète des ventes.

4. IMPACTS POUR LES CITOYENS

Le coût de la collecte sélective sera assumé à 100 % par l'OGD donc, par ses membres c'est-à-dire les producteurs de CEIJ non consignés. Même si nous ne souhaitons pas nous prononcer ici sur le projet de consigne élargie, notons tout de même que l'OGD « perdrait » l'apport financier de tous les contenants consignés, mais que les coûts de la collecte sélective ne diminueront pas d'autant. Au contraire, les centres de tri perdront les revenus provenant de la vente des matières, recevront la même variété de matières et devront acquérir et entretenir les mêmes équipements. On peut même imaginer moins de matières à valeur profitable puisque le ratio « bonnes matières / mauvaises matières » diminuera en détournant de bonnes matières vers d'autres circuits de dépôts et de collecte.

Au mieux, le coût de la collecte sélective va demeurer le même, au pire, il va augmenter. La contribution des producteurs devra-t-elle augmenter de manière à compenser le retrait de tous ceux qui mettront en marché des contenants consignés. Peut-on anticiper que ce sont les consommateurs qui devront payer la facture en assumant ces coûts supplémentaires dans le prix d'achat de tous les produits de consommation ?

Sachant que la production des bilans annuels ou indicateurs est souvent décalée de deux années ou plus, il est difficile actuellement d'avoir un regard juste et éclairé. Ce vaste chantier, suivant son implantation, devrait prévoir un exercice de reddition de compte systématique et en temps réel ou extrêmement serré pour corriger rapidement les dérapages pouvant découler de coûts hors de contrôle.

Évidemment, il nous faut aborder l'échéancier proposé qui aura un impact certain sur le citoyen, particulièrement pour ceux qui sont desservis par des contrats dont les appels d'offres sont prévus d'ici décembre 2024 et qui ne pourront se prévaloir de conditions avantageuses comme des échéances de 5 ans et plus OU d'ententes conclues de gré à gré. A-t-on fait l'exercice d'évaluation des coûts associés à cette condition stipulée au projet de Loi 65 ? Serait-il pertinent de prévoir des articles qui font appel à la négociation dans un contexte de chantier de modernisation au sein des appels d'offres à venir ? Considérant les délais potentiels qui peuvent survenir dans le processus actuel, ces articles auraient le bénéfice de limiter les pénalités qui seront, inévitablement, assumées par les citoyens.

Nous recommandons :

- 12. Que l'évaluation de l'impact financier découlant de la mise en œuvre de la modernisation soit complété et diffusé rapidement et qu'une reddition de compte y soit associée.
- 13. Que des modalités ou des articles « transitoires » soient proposés aux municipalités ou entités qui procèderont aux appels d'offres d'ici décembre 2024. Si cette approche n'est pas retenue, que les pénalités anticipées soient évaluées.

5. LES RECOMMANDATIONS

Voici le résumé de nos recommandations :

- 1. Assurer la cohérence du modèle d'économie circulaire, c'est-à-dire qu'il faut autant vendre localement que de faire trier nos matières par des entreprises locales.
- 2. Intégrer l'expertise québécoise des divers acteurs au sein de la table décisionnelle de l'OGD.
- 3. Adresser les questions soulevées afin d'assurer un marché sain, compétitif et éviter les effets pervers d'une concentration des pouvoirs.
- 4. Assurer que le comportement futur de l'OGD demeure éthique, c'est-à-dire que celui-ci ne pourra pas exploiter ou posséder un ou des centres de tri.
- 5. Favoriser une approche flexible et protéger les modèles d'affaires qui ont démontré une performance.
- 6. Adopter une grille d'analyse pondérée dans le choix des modèles d'affaires qui inclut des critères sociaux, techniques, environnementaux et économiques.
- 7. Adresser les questions soulevées afin d'assurer une démarche optimale tout en visant une réduction des impacts négatifs des changements à venir.
- 8. Considérer non seulement les modèles d'affaires qui centralisent les activités, mais ceux qui apportent des retombées locales vers les régions plus éloignées.
- 9. Assurer que le modèle qui sera choisi puisse maintenir et motiver une forme de compétitivité qui obligera des investissements en recherche et développement.
- 10. Évaluer ou identifier les impacts à court, moyen et long terme afin d'assurer des choix responsables, dont les impacts seront clairement évalués et communiqués aux entités municipales.
- 11. Permettre à l'OGD de fixer des balises et des objectifs quant aux ventes locales plutôt que de lui donner la responsabilité complète des ventes.
- 12. Compléter et diffuser rapidement l'évaluation de l'impact financier découlant de la mise en œuvre de la modernisation et qu'une reddition de compte y soit associée.
- 13. Que des modalités ou des articles « transitoires » soient proposés aux municipalités ou entités qui procèderont aux appels d'offres d'ici décembre 2024. Si cette approche n'est pas retenue, que les pénalités anticipées soient évaluées.

SIGNATAIRES

Nathalie Drapeau, directrice générale, RITMRG (Gaspésie)
Frédéric Potvin, directeur général, Tricentris
Guy Ouellet, directeur général, Régie des matières résiduelles du Lac-Saint-Jean

28 octobre 2020

RÉFÉRENCES

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) (2020a). Analyse d'impact réglementaire : Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective. 34 p. [En ligne] <http://environnement.gouv.qc.ca/lqe/air-lqe-consigne-collecte202009.pdf>

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) (2020b). Projet de loi no 65. Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective. [En ligne] http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_161371&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoge/vG7/YWzz