



Montréal, le 13 avril 2010

M. Dany Henley
Secrétaire de la Commission
Secrétariat des commissions
Commission des transports et de l'environnement
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^{ième} étage
Québec, (Québec) G1A 1A3

Objet : Commentaires du CPEQ portant sur le Projet de loi 88 modifiant la *Loi sur la qualité de l'environnement concernant la gestion des matières résiduelles* et modifiant le *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières résiduelles*.

Monsieur le Secrétaire,

Le Conseil patronal de l'environnement du Québec remercie la Commission des transports et de l'environnement de nous permettre de comparaître en commission parlementaire.

Créé en 1992 par des représentants des grands secteurs industriels et d'affaires du Québec, le Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ) a pour mission de représenter les intérêts de ses membres en matière d'environnement et de développement durable. Le CPEQ représente, de façon unifiée et dans un contexte de développement durable, le point de vue du secteur d'affaire du Québec sur des enjeux importants d'intérêt général et commun, en coordonnant les objectifs de ses membres et en obtenant un consensus raisonnable. Le CPEQ regroupe près de deux cents entreprises et associations parmi les plus importantes au Québec qui génèrent plusieurs milliards de dollars de chiffre d'affaires et qui procurent des emplois à des milliers de travailleurs.

Vous trouverez ci-après les commentaires du Conseil patronal de l'environnement du Québec relatifs au projet de loi 88 modifiant la *Loi sur la qualité de l'environnement concernant la gestion des matières résiduelles* et modifiant le *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières résiduelles*.

Introduction

Le CPEQ constate que le projet de loi 88 vise pour l'essentiel à restructurer le régime de compensation des services municipaux pour la collecte sélective, c'est-à-dire la récupération des matières recyclables post consommation que les citoyens déposent dans leur bac de recyclage pour répondre aux préoccupations des municipalités. Bien que plusieurs de nos membres auraient

aussi souhaité que la question de la récupération des matières recyclables post production en provenance des Industries, Commerces et Institutions (ICI) soit abordée dans le cadre de ce projet de loi, le CPEQ souligne avec satisfaction les efforts de la législature pour régler d'un seul coup le dossier de la collecte sélective en espérant que le dossier des débouchés des matières recyclables post production soit traité incessamment. Notons cependant une ambiguïté dans le projet de loi concernant ce sujet des matières post consommation versus post production. Le projet de loi précise que l'emballage de transport est assujéti au régime de compensation sans faire de différence quant à la source de cet emballage. Est-ce à dire que les entreprises devront faire la distinction entre les emballages de transport jusqu'à destination au consommateur et autres sortes d'emballages? La traditionnelle boîte à chaussure en carton est tantôt laissée au détaillant tantôt emportée par le consommateur. Quel volume est alors assujéti ?

Du point de vue de nos membres, les modifications proposées comportent des aspects positifs :

- l'étalement progressif du pourcentage de la compensation que l'industrie devra assumer d'ici 2015;
- la hiérarchie des 3RV-E avec certaines exceptions;
- la détermination des coûts nets de la collecte sélective;
- l'intégration des principes d'efficacité et de performance.

Mais aussi, certains éléments plus contestables, notamment :

- l'imposition d'un versement d'un montant équivalent à 6.55% pour les frais de gestion encourus par les municipalités, les coûts des contenants et les frais de sensibilisation, information et éducation;
- la fixation d'un plancher de 70% auquel une municipalité est éligible pour ses coûts admissibles;
- l'absence de mesures de reddition de comptes;
- le financement des frais de gestion de la Société d'état Recyc-Québec.

Nous souhaitons d'abord souligner que le CPEQ juge pour le moins contestable la procédure à laquelle le législateur a eu recours en apportant par voie de proposition législative des modifications très substantielles au *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières résiduelles*. Cette façon de procéder nous paraît contourner la *Loi sur les règlements* qui réclame normalement la prépublication d'un texte réglementaire dans la Gazette officielle du Québec pour permettre aux parties intéressées de formuler des commentaires dans un délai de 45 jours. En présentant le projet de loi le 17 mars et en entendant les représentations de quelques groupes les 13 et 14 avril en commission parlementaire, le législateur laisse à peine 27 jours aux parties alors qu'elles auraient bénéficié d'un délai minimal de 45 jours pour présenter des commentaires si le Règlement avait fait l'objet d'une prépublication dans la Gazette officielle.

Le CPEQ ne s'oppose pas à ce que les propositions de règlements d'application d'un texte législatif soient déposées au même moment qu'un projet de loi. Cependant, dans les situations où cette procédure se justifie, les administrés directement affectés par les modifications proposées devraient légitimement disposer de suffisamment de temps pour bien évaluer les impacts du régime projeté sur leurs secteurs d'activités afin de faire valoir leurs commentaires au législateur. Nous souhaiterions donc, qu'en semblables circonstances, les délais de prépublication normalement applicables aux textes réglementaires soient respectés.

Il convient d'autre part de mentionner que l'avis de convocation a été reçu le 1^{er} avril pour une comparution le 13 avril en commission parlementaire. Le CPEQ souhaiterait disposer de délais plus raisonnables pour consulter ses membres qui doivent bien souvent consulter eux-mêmes plusieurs personnes au sein de leur organisation. Un tel processus ne correspond pas vraiment au processus de consultation.

Commentaires

Les commentaires du CPEQ porteront tant sur la hiérarchie des 3RV-E, sur les coûts de la collecte sélective, les mesures de reddition de comptes et sur le financement des frais de gestion de la Société québécoise de récupération et de recyclage (Recyc-Québec).

1) La hiérarchie des 3RV-E

Après avoir introduit la hiérarchie des 3RV-E dans le projet de *Politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles* et le *Projet de règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises*, le législateur, à son tour, enchâsse ce principe à l'article 53.4.1 en consacrant la hiérarchie des 3RV-E dans le domaine de la gestion des matières résiduelles.

L'article 53.4.1 impose immédiatement une priorité alors qu'au même moment on se réserve le droit de préciser et définir plus tard des termes importants incluant la conversion énergétique. La transparence aurait voulu que l'on puisse donner une idée de la portée des termes pour mieux en apprécier la faisabilité de l'ordre de priorité.

Bien que le CPEQ souscrive au principe de la hiérarchie des 3RV-E, nos membres souhaitent que les cas d'exception prévus au paragraphe 1 de l'article 5 du *Projet de règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises* qui intègrent les trois dimensions du développement durable, soient repris dans la Loi en ajoutant à la fin de l'article 53.4.1, l'alinéa suivant qui intégrerait cependant les trois dimensions du développement durable:

« Cet ordre de priorité doit être respecté à l'exception des cas suivants:

- a) Une analyse de cycle de vie, conforme aux normes ISO applicables qui prend en compte notamment la pérennité des ressources, la disponibilité des données réelles et les externalités des modes de gestion, démontre qu'un mode présente un avantage sur un autre du point de vue environnemental, économique et social;
- b) La technologie existante dans le domaine de la gestion des matières résiduelles ne permet pas l'utilisation pratique d'un mode de gestion selon l'ordre prescrit. »

Recommandation : Le CPEQ recommande que deux exceptions puissent être ajoutées au dernier alinéa de l'article 53.4.1 afin d'intégrer les trois dimensions du développement durable.

2) Les coûts de la collecte sélective

La contribution de 100% des entreprises

Bien entendu, les entreprises membres du CPEQ auraient souhaité que la responsabilité financière partagée « 50% industrie-50% municipalités » soit maintenue pour le financement de la collecte sélective. Cependant, elles prennent acte du Pacte fiscal 2007-2013 et de la nouvelle Politique québécoise de gestion des matières résiduelles en vertu desquels le gouvernement s'est engagé à modifier cette formule de partage de façon à accroître la contribution des entreprises à 100%.

Le CPEQ félicite le législateur d'avoir néanmoins prévu un étalement sur cinq ans du pourcentage de compensation pour ainsi permettre aux entreprises de s'ajuster graduellement à cet accroissement de leur responsabilité financière dans un contexte économique moins favorable. Il est toutefois permis de s'interroger sur ce paiement que l'on exige désormais des entreprises? Ne s'agit-il pas d'une taxe additionnelle? De fait, toute somme imposée à l'entreprise, sans que celle-ci puisse en contrôler entièrement son utilisation, équivaut à une taxe.

Dans la mesure où la reddition de comptes n'était pas clairement réalisée sur une base régulière, cette mesure constituerait simplement une addition au revenu de l'État. Les entreprises devraient pouvoir assurer le suivi et l'efficacité de l'atteinte des objectifs fixés par le législateur afin que cette mesure reflète véritablement l'application de la responsabilité élargie du producteur.

Recommandation : Le CPEQ est favorable au maintien du libellé de l'article 8.8 du Règlement afin d'étaler progressivement le pourcentage que les entreprises devront assumer d'ici 2015.

La détermination des coûts nets

Le CPEQ est favorable à la définition des coûts nets telle que proposée par l'article 7 du Règlement mais recommande de spécifier que ces coûts nets sont les « coûts nets de la collecte sélective ».

Recommandation : Le CPEQ propose de spécifier que les coûts nets sont les « coûts nets de la collecte sélective ».

Les frais d'administration et de gestion des municipalités de 6.55%

Le Règlement propose à l'article 8.5 d'indemniser les municipalités pour les frais de gestion liés aux services qu'elles fournissent relativement à la récupération et à la valorisation des matières ou catégories soumises à compensation. Ces frais de gestion représenteraient 6.55% des coûts admissibles.

Le CPEQ s'oppose à l'imposition de ces frais de gestion. Les municipalités sont imputables pour la gestion du service de récupération de matières recyclables offert à leurs citoyens. Les frais d'administration, de gestion, des coûts des contenants ainsi que les frais des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation qui sont afférents à cette prestation de services doivent être intégralement assumés par les administrations municipales. L'industrie ne doit pas être tenue de financer les coûts d'administration d'un service public qui bénéficie à tous les citoyens.

Recommandation : Le CPEQ s'oppose fermement au maintien de l'article 8.5 et propose son abrogation.

L'intégration des principes de performance et d'efficacité

Le CPEQ est favorable à l'introduction du calcul des coûts admissibles basés sur des principes de performance et d'efficacité. Ce mode de calcul procure un incitatif aux municipalités pour offrir des services de qualité et envoie un signal très clair aux administrations municipales que le régime de compensation, dont la responsabilité financière passera entièrement à l'industrie d'ici 2015, ne constitue pas une garantie de remboursement de dépenses sur la simple présentation d'un état de compte.

Recommandation : Le CPEQ est favorable à l'introduction du calcul des coûts admissibles basés sur des principes de performance et d'efficacité tels que proposés aux articles 7 à 8.4 du Règlement.

L'imposition d'un plancher de 70% auquel une municipalité est éligible pour ses coûts admissibles

Le dernier alinéa de l'article 8.4 du Règlement propose, pour les années 2010 et 2011, que les coûts admissibles à compensation pour les services offerts par une municipalité ne soient pas inférieurs à 70% des coûts nets déclarés par cette municipalité.

Le CPEQ comprend que ce plancher sera appelé à disparaître à compter de 2012 mais en le maintenant jusqu'en 2011, les municipalités délinquantes ne seront aucunement incitées à s'améliorer au cours des deux prochaines années.

Recommandation : Le CPEQ revendique donc l'abolition de ce plancher de 70% dès 2010.

La réduction du compte de taxes des services municipaux

La compensation par l'industrie des coûts de collecte sélective et de recyclage doit correspondre à une réduction substantielle du compte de taxes des services municipaux de collecte sélective. Cette réduction devra se traduire par une réduction proportionnelle du compte de taxes des contribuables et des Industries, Commerces et Institutions (ICI).

Recommandation : Exclure une municipalité du régime de compensation si elle impose une taxe pour le service de collecte sélective compensé par l'industrie.

3) L'absence de mesures de reddition de comptes

Pour l'industrie, le processus de reddition de comptes constitue l'élément le plus important du projet de loi d'autant plus que les entreprises assumeront progressivement la responsabilité financière du régime de compensation. Il est donc primordial non seulement que les municipalités déposent leur déclaration dans les délais prescrits pour bénéficier de leur droit à compensation mais au surplus, les déclarations devront comporter des informations pertinentes, suffisantes et vérifiables pour permettre à l'industrie d'évaluer les demandes de compensation à leur juste mérite.

Pour le CPEQ, l'article 8.6 du Règlement, tel que rédigé, est inacceptable. Cette disposition doit être reformulée pour établir des règles impératives de reddition de comptes aux administrations municipales.

D'abord, une municipalité qui ferait défaut de produire sa déclaration, au plus tard le 30 avril de chaque année, ou qui transmettrait une déclaration contrevenant aux normes de déclaration prescrites ou trompeuse, ne devrait pas avoir un droit automatique à une compensation. Les entreprises n'ont pas à compenser une municipalité pour des coûts de collecte sélective qu'elles ne peuvent évaluer ou qui sont erronés ou incomplets.

Ensuite, le Règlement doit prévoir précisément les informations que la déclaration doit comporter. Le CPEQ recommande notamment d'y inclure parmi ces informations les suivantes : les informations requises par l'article 8.2 du Règlement, la nature du service offert, les contrats accordés, par voie d'appel d'offre public, sur invitation ou de gré à gré, le type de matières récupérées, le nombre de portes desservies (nombre et type d'unités desservies), la croissance du tonnage de récupération atteint, le type de bacs de recyclage, le mode de collecte et la fréquence de la collecte, la situation géographique où les matières sont récupérées, les sources consultées par les municipalités pour établir leurs prix, les incitatifs pour vendre au meilleur prix sur le marché si de toute façon le service est compensé, les coûts nets des services et la quantité de matières récupérées, la quantité de matières recyclables récupérées par le secteur public versus le privé, les dépenses et revenus liés à la collecte sélective, l'aide gouvernementale directe et indirecte, etc.

Enfin, la validité de ces données ne peut être assurée que par une véritable vérification par un tiers externe et non par une simple attestation de l'exactitude des données comme le propose le deuxième alinéa de l'article 8.6. Cette vérification pourrait être assurée par un vérificateur nommé à la fois par Éco Entreprise Québec et la Société québécoise de récupération et de recyclage (Recyc-Québec). Le secteur privé devrait donc être associé à ce processus de vérification.

Recommandation : Le CPEQ propose de refuser de compenser une municipalité qui ferait défaut de produire sa déclaration dans le délai prescrit, ou qui transmettrait une déclaration contrevenant aux normes de déclaration prescrites ou trompeuse, d'assujettir une municipalité à l'obligation de détailler sa déclaration conformément aux suggestions soumises et de faire vérifier les déclarations des municipalités par un vérificateur nommé à la fois par Éco Entreprise Québec et Recyc-Québec.

4) Le financement de la société d'état Recyc-Québec

Le législateur et le gouvernement ne sont pas sans se douter qu'en imposant à l'industrie, en sus de la compensation à verser aux municipalités, l'obligation d'indemniser Recyc-Québec pour ses frais de gestion, une telle mesure allait susciter la désapprobation générale et susciter des débats autour du financement de la Société d'État.

Les entreprises questionnent l'application d'un pourcentage de la compensation pour déterminer l'indemnité à verser à Recyc-Québec. Quel est le lien entre les coûts nets de la collecte sélective et les frais de gestion payables à Recyc-Québec? Doit-on en conclure que l'indemnité payable à Recyc-Québec varierait à la hausse si les coûts nets de la collecte sélective augmentaient? La Société d'état ne se placerait-elle pas dans une situation de conflit d'intérêt en déterminant d'une part les coûts nets de la collecte sélective, en vertu de l'article 8.1 du Règlement, et d'autre part la portion de son indemnité?

Puisque Recyc-Québec assumera la gestion des déclarations des municipalités, il est admis que les frais de gestion associés à ces mesures relèvent de la responsabilité financière des entreprises. Par contre, il serait souhaitable que la Société d'état produise aussi une déclaration, auprès d'Éco Entreprise Québec, motivant ses frais de gestion au moyen de pièces justificatives ou, autrement dit, un rapport détaillé de l'utilisation de tous les fonds provenant de systèmes financés ou exploités par l'entreprise privée.

Recommandation : Le CPEQ recommande d'abroger les articles 53.31.18 de la Loi et l'article 8.14 du Règlement et de les remplacer par une disposition qui conférerait le droit à Recyc-Québec de réclamer une indemnité pour ses frais de gestion reliés aux déclarations des municipalités. Ces frais de gestion devraient être motivés et justifiés auprès d'Éco Entreprise Québec.

Conclusion

L'industrie n'a pas jugé nécessaire, à cette étape, de revendiquer la pleine gestion de la collecte sélective au Québec bien qu'elle assumera progressivement au cours des cinq prochaines années 100% des coûts nets de la collecte sélective. L'industrie s'est abstenue de réclamer cette gestion car elle fonde espoir sur l'accroissement de l'efficacité et de la performance des municipalités, sur un meilleur contrôle des dépenses et des services et sur l'instauration d'un système de reddition de comptes complet assorti d'un processus de vérification externe.

À cet effet, les frais supplémentaires de gestion de 6.55% ne sont pas admissibles pour les entreprises puisque les municipalités doivent demeurer imputables et le plancher de 70% auquel toute municipalité aurait droit, indépendamment de piètres résultats, est à proscrire dès 2010.

L'industrie a toujours fait valoir la nécessité de respecter l'équité au sein des divers programmes. L'exemption des journaux au paiement d'une compensation, même faible, contrevient à ce principe et le législateur doit rétablir cette équité.

Enfin, les entreprises sont grandement sollicitées en termes de contributions financières et toute indemnité payable à la Société d'État suscite de vives réactions par l'industrie de sorte qu'il est préférable de limiter l'indemnité payable à Recyc-Québec aux frais de gestion spécifiques aux déclarations des municipalités. L'industrie est justifiée de réclamer la mise en place de mesures qui assureraient l'imputabilité et la performance des municipalités et de Recyc-Québec.

Nous vous remercions, Monsieur le Secrétaire ainsi que les membres de la Commission des transports et de l'environnement, pour l'attention que vous porterez aux commentaires exprimés dans le cadre du présent mémoire.

A handwritten signature in black ink, reading 'Hélène Lauzon'.

Hélène Lauzon, avocate et urbaniste

Présidente
Conseil patronal de l'environnement du Québec