

CTE - 040 M
C.P. - GESTION
MAT. RESIDUELLES

La gestion des matières résiduelles au Québec

**Pour des moyens
à la hauteur du défi**

La gestion des matières résiduelles au Québec

**Pour des moyens
à la hauteur du défi**

Mémoire de la Ville de Québec

Présenté aux audiences publiques
de la Commission des transports et de l'environnement
Assemblée nationale du Québec

14 février 2008

Préambule

La Ville de Québec remercie la Commission des transports et de l'environnement de lui donner l'occasion d'exprimer son avis sur la gestion des matières résiduelles. Il y a longtemps que la Ville de Québec agit de façon responsable en ce domaine et elle entend poursuivre son action en ce sens. En effet, déjà bien avant l'adoption de son plan de gestion des matières résiduelles (PGMR) en 2004, la Ville de Québec faisait figure de pionnière en apportant des solutions innovatrices dans la gestion des matières résiduelles.

Rappelons que la Ville de Québec :

- A été l'une des premières villes québécoises à se doter, dès 1974, d'un incinérateur, qu'elle a ensuite modernisé conformément aux normes les plus sévères de la Communauté européenne;
- S'est munie, dès 1996, d'un plan directeur de gestion des déchets et des boues ayant fait l'objet de consultations publiques;
- A été la première ville à réglementer l'interdiction d'enfouir et d'incinérer des résidus domestiques dangereux;
- A été l'une des premières à exploiter un centre de tri des matières récupérables au bénéfice des entreprises locales de recyclage;
- A été la première municipalité à valoriser ses résidus verts par une collecte spéciale et sera bientôt la première à implanter, par voie réglementaire, l'herbicyclage sur tout son territoire;
- A été la première ville à valider l'approche de co-collecte pour réduire les coûts de la valorisation des résidus organiques;
- A été la première à soutenir des tournées d'information au centre de tri et dans les écoles;
- Est pourvue d'une stratégie de développement durable et d'une politique d'approvisionnement verte;
- Est fière de son bilan en matière de réduction des gaz à effet de serre (GES). Grâce à sa stratégie en ce domaine, elle affiche une réduction enviable de plus de 46 800 tonnes de CO₂ depuis 2006.

La Ville de Québec s'apprête à s'affirmer de nouveau comme un chef de file en se dotant d'un équipement de valorisation des matières organiques, novateur et performant.

Sur le plan de la performance, la mise en œuvre du PGMR commence à porter ses fruits. De 2004 à 2007, la quantité de matières recyclables collectées a affiché une nette croissance, alors que les quantités incinérées ont commencé à décroître. La Ville de Québec n'a pas attendu le financement gouvernemental promis pour passer à l'action. Elle a augmenté sa prestation de service à tous ses citoyens, ce qui se traduit par une augmentation de 48 % des quantités collectées.

Depuis 2005, la Ville de Québec a réussi à financer les investissements liés au PGMR par une rationalisation des collectes. Toutefois, il ne lui reste plus de marge de manœuvre pour la gestion des matières organiques. Les coûts de la gestion des résidus alimentaires ne pourront être absorbés par l'imposition de nouvelles taxes.

La Ville de Québec souscrit toujours aux grands principes sur lesquels repose la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008. D'ailleurs, elle les a inscrits dans les orientations stratégiques de son PGMR. Mais elle n'a pas les moyens de réussir seule ce défi. Voilà pourquoi elle demande aux autres instances de remplir leur part des engagements inscrits dans cette politique. Leur non-respect mine aujourd'hui la capacité des villes à atteindre les objectifs convenus dans les différents PGMR. La Ville de Québec croit qu'il est essentiel de faire ressortir cet aspect afin d'éclairer la Commission sur les raisons qui mènent aux constats qu'elle soumet maintenant à la réflexion collective.

Le mémoire de la Ville comporte cinq sections présentées selon la hiérarchie des 3RVE (réduction à la source, réemploi, recyclage, valorisation et élimination) ainsi qu'une section sur les difficultés liées à la mesure de la performance.

Ces sections sont précédées d'une introduction qui met en contexte les recommandations de la Ville. La gouvernance municipale de la gestion des déchets et le champ de compétence municipal y sont décrits, puisqu'il est important de comprendre qu'une instance ne peut agir que dans les domaines dont elle a la pleine et totale responsabilité. Cette introduction situe également les responsabilités et les obligations des autres instances, afin de montrer les limites des pouvoirs municipaux, qui seuls ne peuvent modifier les comportements des utilisateurs ou la composition des produits dont ils doivent gérer les résidus.

Introduction

Dans le domaine de la gestion des déchets, les responsabilités se répartissent entre plusieurs instances : les municipalités et les villes, dont les arrondissements et les agglomérations, les municipalités régionales de comté (MRC), les communautés métropolitaines (CM), le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) ainsi que ses mandataires (Recyc-Québec et les nombreuses sociétés agréées, dont Éco-peinture, Eco Entreprises Québec, SOGHU, Recycle Média) et, enfin, le gouvernement du Québec. Le texte qui suit précise le rôle de chacune de ces instances et illustre la complexité de la gestion des matières résiduelles au Québec, particulièrement pour une ville comme Québec.

Le rôle des municipalités

Les municipalités et les villes ont l'obligation d'assurer le service de collecte et de traitement des matières résiduelles. Historiquement, il ne s'agissait que de collecter des ordures. Il y a une vingtaine d'années, les villes ont accepté de gérer également des encombrants, des matières recyclables et des résidus verts. Depuis, la préoccupation croissante pour le respect de l'environnement a amené le gouvernement à confier aux municipalités la gestion de produits toujours plus nombreux. En 2000, avec les obligations découlant des PGMR, les villes sont devenues responsables de la mise en œuvre fonctionnelle de tous les programmes de valorisation, y compris de la sensibilisation des citoyens. Pourtant, les leviers de contrôle des sources génératrices de résidus ne relèvent pas de leur champ de compétence.

Les municipalités gèrent des services. Les modes de gestion qui s'offrent à elles se répartissent entre les deux pôles suivants :

- L'attribution d'un seul contrat, clé en main, pour l'ensemble des collectes et des traitements;
- La gestion en régie, où les employés municipaux assurent la collecte et le traitement.

Entre ces pôles, toutes les variantes sont possibles. En conséquence, une ville peut avoir autant de contrats que de collectes ou de traitements. C'est le cas sur le territoire de la Ville de Québec, à l'exception d'une partie de trois arrondissements.

Certaines municipalités délèguent leur responsabilité, en tout ou en partie, soit à leur municipalité régionale de comté, soit à une régie.

Il faut aussi rappeler que la loi qui a créé les nouvelles villes a compliqué encore davantage la gestion. En effet, à la Ville de Québec, la réglementation et la gestion des collectes sont une compétence d'arrondissement alors que le traitement, les infrastructures et la sensibilisation demeurent une compétence d'agglomération.

À l'exception de la collecte des ordures, les municipalités ne sont pas tenues d'offrir des services de valorisation au secteur des industries, commerces et institutions (ICI) sur leur territoire. Dans la plupart des grandes villes, le secteur ICI est confié à l'entreprise privée. Quant aux plus petites municipalités, elles desservent à la fois le secteur municipal et le secteur ICI.

Si la politique de 1998 établit clairement le rôle des municipalités quant à l'atteinte des objectifs du secteur municipal (action 5.1), elle ne précise pas leur rôle en regard de l'atteinte des objectifs fixés pour le secteur ICI (action 5.6.5). Et malheureusement, la Politique n'a pas fixé clairement d'échéance pour l'atteinte des objectifs du secteur ICI. Elle n'a pas non plus, pour ce secteur, fixé d'objectif de gestion des résidus domestiques dangereux (RDD) comme elle l'a fait pour le secteur municipal. Cette situation est problématique.

La performance globale des villes qui ne desservent pas le secteur ICI est affectée à la baisse par rapport à celle des municipalités qui font la collecte de tous les secteurs. Or, la bonne performance de la grande industrie masque celle, bien moins bonne, des petits commerces et des institutions. Si les grandes industries gèrent de façon responsable les matières résiduelles dangereuses qu'elles utilisent, les RDD produits par les commerces et les PME finissent habituellement aux ordures. Étant donné qu'aucun programme de soutien financier n'a été offert aux petits acteurs du secteur ICI et qu'aucune sanction ne les menace, ils tardent à mettre en place des programmes de valorisation. La Politique n'impose au secteur ICI aucune obligation à l'endroit des RDD.

Considérant les budgets limités dont elles disposent pour augmenter le service aux citoyens, plusieurs municipalités n'ont pas les moyens de prendre en charge les constituantes du secteur ICI. Les municipalités ne possèdent ni les ressources

humaines ni les moyens financiers pour instaurer un système de gestion des RDD élargi à toutes les PME.

Le rôle des MRC et des CM

La planification régionale des plans de gestion de matières résiduelles a été confiée aux MRC et aux CM, dans le cas des grandes agglomérations. Du côté de Québec, on compte un PGMR pour la Rive-Nord, couvrant la Ville de Québec et les trois MRC voisines, ainsi qu'un autre PGMR pour la Rive-Sud, soit pour Lévis.

La Communauté métropolitaine de Québec a la responsabilité de l'élaboration, du suivi et de la révision quinquennale du PGMR de la Rive-Nord, mais pas de celui de la Rive-Sud. La Communauté métropolitaine de Québec devrait rendre des comptes quant à l'atteinte des résultats. Or, ni la Politique ni les plans de gestion ne prévoient de sanction précise si les objectifs ne sont pas atteints. Puisque ce sont les mêmes élus qui siègent aux instances locales et régionales, il est difficile, voire impossible, de leur demander de sanctionner leur municipalité. De plus, la Politique ne donne ni aux MRC ni aux CM d'obligation claire quant à la responsabilisation du secteur ICI sur leur territoire. Cela étant, les deux tiers des résidus générés, ceux du secteur ICI et ceux du secteur de la construction, de la rénovation et de la démolition (CRD), ne font pas l'objet d'un suivi de performance.

Le rôle du gouvernement

La politique de 1998 énonçait clairement que le gouvernement devait :

- Adopter la réglementation nécessaire à la mise en œuvre de sa politique;
- Diversifier les sources de financement;
- Responsabiliser les générateurs de résidus.

On peut lire à cet effet sur le site du MDDEP que :

La Politique québécoise de gestion des matières résiduelles a pour objet d'obliger la prise en compte par les fabricants et importateurs de produits des effets qu'ont ces produits sur l'environnement et des coûts afférents à la récupération, à la valorisation et à l'élimination des matières résiduelles générées par ces produits (4^e orientation).

Les entreprises doivent assumer leur responsabilité à l'égard des produits qu'elles mettent en marché et qui après usage deviennent des matières résiduelles. C'est pourquoi le gouvernement adoptera un règlement obligeant les entreprises à

caractère industriel ou commercial qui fabriquent ou mettent sur le marché ou distribuent autrement au Québec des contenants, des emballages ou des imprimés à assumer la majeure partie des coûts de la collecte sélective des résidus. Le règlement fixera des objectifs de récupération à atteindre, obligera les entreprises à rendre compte de l'atteinte de ces objectifs et prévoira des pénalités en cas de non-respect (action 5.6.1).

Le gouvernement adoptera des règlements pour obliger les entreprises qui fabriquent et mettent en marché des produits ayant un caractère de dangerosité à les récupérer et à les traiter (action 5.6.3).

En 1998, il était clair que la responsabilité et l'obligation de mettre en place la réglementation soutenant les PGMR relevaient du gouvernement. En 2008, qu'en est-il?

De la responsabilité des producteurs

Quoique préoccupante, la gestion responsable des RDD est aujourd'hui loin d'être réglementée comme la politique de 1998 le prévoyait. En effet, cette nouvelle obligation imposée aux villes devait s'accompagner du financement de la collecte et du traitement des RDD par l'application du principe de responsabilité élargie des producteurs (REP). En 2008, dix ans plus tard, les frais de collecte et de traitement sécuritaire des RDD sont entièrement à la charge des municipalités, à l'exception de quelques produits repris par l'entreprise. Les résidus de pesticides, les piles, des articles d'éclairage, les produits contenant des halogènes ou du mercure, les produits chimiques d'utilisation courante comme les acides : toutes ces matières aboutissent dans les écocentres aux frais de l'ensemble des citoyens, même s'ils n'en ont pas fait usage.

À ce jour, seul le traitement des restes de peinture et des huiles usées est encadré par voie réglementaire. Et, dans les faits, l'industrie avait commencé à offrir ce service plusieurs années avant la réglementation de 2005. Pour les autres produits dangereux, rien n'a été fait avant 2007. En effet, le MDDEP a annoncé à l'automne 2007 la mise en place d'un comité de travail pour étudier un règlement-cadre et l'ajout éventuel de trois nouvelles cibles : les résidus des technologies de l'information et des télécommunications (TIC), les piles, les ampoules fluocompactes et les fluorescents. Aucune disposition ni échéancier ne concernait les autres produits.

Pendant ce temps, la Ville de Québec investit des millions de dollars dans la mise aux normes et la construction de nouveaux écocentres. Elle assume seule des coûts s'élevant à des centaines de milliers de dollars pour une gestion responsable des RDD. Elle se trouve pénalisée financièrement par rapport aux villes qui ne gèrent pas leurs RDD.

De la réduction et du recyclage

La plupart des pays modernes ont adopté un règlement interdisant l'élimination des matières valorisables. Ainsi, les résidus recyclables – papier, carton, verre, plastique et métal – ne peuvent être enfouis ou incinérés. Il en va de même avec les matières organiques que sont les résidus verts, les feuilles et les résidus alimentaires.

Au Canada, pour ne citer que les provinces voisines, les Maritimes ont adopté des règlements similaires en 1996 et l'Ontario en 1994, donc avant la politique québécoise de 1998.

Un tel règlement au Québec, jumelé à la responsabilité élargie des producteurs et au plein remboursement des frais liés à la collecte sélective, aurait eu pour double effet de rentabiliser les filières de valorisation et d'amener les producteurs de produits comme les imprimés et emballages à repenser leur conception et leur mise en marché.

Un tel règlement ne peut être de compétence municipale, car il défavoriserait les villes les plus proactives. Or, la politique de 1998, tout comme celle de 1988, a plutôt opté pour l'approche volontaire, non réglementée.

En 2006, selon le dernier bilan québécois de Recyc-Québec, la production des matières résiduelles affiche une croissance de 14 %. Force est de constater que cette approche n'a pas encore produit les effets escomptés.

Du financement annoncé par la Politique

Deux des règlements qui devaient traduire le principe de responsabilité élargie des producteurs en matière de financement direct aux municipalités ont été édictés en 2005 et 2006. Le règlement sur la compensation pour les services municipaux de collecte sélective (projet de loi 102) devait faire financer la collecte sélective

municipale par les entreprises productrices d'imprimés et d'emballages. Les municipalités s'attendaient au remboursement de 100 % des coûts.

Dans les faits :

- Seuls 50 % des coûts nets des municipalités sont admissibles à la compensation;
- L'entente intervenue avec Recycle Média a transformé 12 millions de dollars d'argent comptant en 5 millions de placement média;
- Recyc-Québec reçoit 6 % des sommes perçues;
- Les modalités d'application ne sont toujours pas finalisées en 2008;
- Les parties ne s'entendent pas sur les notions de coûts nets et de performance;
- Aucun système de suivi standardisé n'a été mis à la disposition des municipalités.

Les municipalités n'ont reçu à ce jour que 36 % du coût de leurs contrats, évalué par le MDDEP à 74 millions de dollars, une évaluation qui est bien en deçà des coûts réels.

Le Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles prévoit une taxe de 10 \$ (indexable et taxable) pour chaque tonne de matières résiduelles et de boues destinées à l'élimination. Le programme de redistribution annonce des dizaines de millions de dollars pour les municipalités.

Dans les faits :

- Les municipalités, propriétaires de lieux d'élimination, doivent gérer à leurs frais ce nouveau programme;
- Une bonne proportion (de 30 % à 45 %) des sommes redistribuées aux municipalités a d'abord été versée par les municipalités elles-mêmes;
- Le gouvernement conserve 15 % des sommes totales pour la gestion de ses propres programmes;
- Tout ce que le gouvernement garantit, c'est l'« effet neutre », c'est-à-dire que les municipalités n'ont pas à déverser plus en redevances payées au gouvernement que le montant redistribué par celui-ci en retour.

Pour la seule année 2007, la Ville de Québec a perçu et envoyé au gouvernement un montant de 3,6 millions de dollars, dont 2,4 millions de taxes pour le secteur municipal. Elle a reçu en retour 3,7 millions, ce qui correspond à une subvention réelle de 1,3 million, sans compter les frais de gestion.

En conclusion, il ressort que les municipalités ont rempli leur part du contrat social : elles ont adopté et mis en œuvre leur PGMR selon l'échéancier. Elles ont agi au meilleur de leur capacité financière dans les limites de leur champ de compétence.

Le gouvernement, quant à lui, n'a rempli ses engagements que partiellement et beaucoup trop tardivement. Les nombreux règlements devant accentuer la responsabilisation des producteurs en matière de RDD ne sont pas mis en place et les attentes des villes pour les matières valorisables ne sont pas comblées. Aucun règlement provincial ne vise encore le renforcement de la réduction et de la valorisation des matières résiduelles. Les programmes de financement tardent à s'opérationnaliser et il n'y a pas de règle claire pour le suivi de la performance des programmes. Les PME et les institutions du secteur ICI ne sont pas surveillées et n'ont pas emboîté le pas. Le secteur CRD ne semble pas avoir fait beaucoup de progrès, sauf dans la métropole.

Dans les circonstances, la Ville de Québec ne voit pas pourquoi elle devrait rendre des comptes quant aux écarts entre les constats de la Commission et les objectifs de la Politique. Plusieurs des moyens qu'il lui aurait fallu pour relever ce défi n'appartiennent pas à son champ de compétence ou n'ont pas été mis en place.

1. La réduction de la génération des matières résiduelles passe par la responsabilisation des producteurs

On peut classer ce qui contribue à la croissance des déchets en quatre groupes :

- Les résidus qui ne devraient pas être générés : le suremballage, les produits de courte vie, les produits jetables qui deviennent des déchets ultimes. On en trouve de plus en plus.
- Les résidus qui, bien qu'utiles, ne sont ni réemployables, ni recyclables. Par exemple, les emballages de produits alimentaires ou de cosmétiques qu'un centre de tri ne peut trier, comme certaines bouteilles de ketchup ou de shampoing de plastique de catégorie 7 (« autres »). Ils deviennent donc des déchets ultimes.
- Les résidus qui sont recyclables ou valorisables, mais qui, dans l'état actuel des systèmes de valorisation et considérant les coûts élevés de leur récupération et le faible coût de leur élimination, ne sont tout simplement pas pris en charge : les styromousses et le PVC, l'élimination du PVC étant dangereuse. Ils deviennent malgré tout des déchets ultimes.
- Enfin les résidus valorisables, telles les matières recyclables et organiques, mais dont les modes de traitement et de financement sont largement insuffisants étant donné la capacité de payer des municipalités.

La Ville de Québec ne peut agir seule ni directement sur la nature des matières utilisées par l'industrie. Elle gère les collectes et le traitement des résidus. Le système actuel de facturation, où tous payent le même montant pour le service de collecte des déchets, qu'ils en génèrent beaucoup ou pas, n'encourage pas la consommation responsable.

De plus, la Ville de Québec a testé la tarification au poids : un échec! La technologie n'a pas répondu aux attentes. De plus, cette approche peut entraîner des effets pervers : déchets sauvages, dépôt dans les conteneurs des autres.

La tarification au poids s'avère inéquitable, car certains auront toujours les moyens de payer pour polluer. De surcroît, ce type de tarification n'incite pas le producteur à réduire à la source.

Les consommateurs ne peuvent pas agir directement sur la nature des matières qu'ils consomment. Ils peuvent toutefois exercer leur influence en décidant

d'acheter ou non un produit. En entraînant l'inclusion des coûts de gestion des résidus au prix d'achat, la REP a au moins le mérite de ne pas faire payer aux non-consommateurs le coût environnemental.

Les producteurs de biens et d'emballages sont les seuls qui peuvent agir concrètement sur la quantité de résidus. L'internalisation des coûts de gestion des résidus les amènera à modifier la conception d'un produit et son mode de livraison. Pour que cela fonctionne, il faut que le principe s'applique au plus grand nombre. Il ne s'agit plus de faire la promotion de la réduction, il faut agir à la source.

La réduction à la source repose sur l'internalisation des coûts environnementaux et la responsabilisation des producteurs. Le seul moyen efficace de réduire les quantités de produits, valorisables ou non, est d'inclure dans les prix d'achat les coûts environnementaux et les coûts de gestion après usage, notamment ceux de la récupération, du recyclage, de la valorisation et de l'élimination. Pour la Ville de Québec, la mise en application du principe de responsabilité élargie des producteurs est incontournable. Ce principe a été consigné dans la politique de 1998, mais son expression réglementaire à ce jour est quasi inexistante.

De la réduction

La Ville de Québec demande au gouvernement d'adopter le plus rapidement possible un règlement concernant :

- la pleine responsabilité élargie des producteurs (REP);
- le financement de la collecte et du traitement de leurs produits.

2. Le réemploi

Faire du neuf avec du vieux? Plus maintenant!

Les organismes caritatifs et les entreprises d'économie sociale sont responsables des activités de réemploi. Ce secteur est en crise perpétuelle. Plusieurs programmes de soutien financier ont été mis en place dans le passé, mais ils n'ont pas survécu. Au moment de leur disparition, de nombreuses ressourceries ont dû cesser leurs activités. Ces organisations font face à deux difficultés : la qualité des dons et le marché de la revente.

La qualité des produits mis en circulation a beaucoup diminué au fil du temps :

- Les matériaux ne sont ni durables, ni recyclables, ni réparables. Une fois qu'ils sont usés, on ne peut plus rien en faire;
- Les modes changent rapidement et l'obsolescence des produits fait qu'ils ne trouvent pas preneur;
- Les citoyens donnent au réemploi autant de bons que de mauvais produits croyant, à tort, qu'ils seront recyclés.

Le marché de la revente est absent :

- Des produits neufs, à faible coût, sont en concurrence avec les produits usagés;
- Les produits d'aujourd'hui vieillissent mal, n'ont plus l'intérêt de ceux d'autrefois et sont délaissés;
- Les organismes sont aux prises avec de plus en plus de déchets.

Plusieurs produits seraient valorisables avec le soutien financier des producteurs. Rappelons que c'est dans les centres de formation en environnement et en recyclage (CFER) qu'a débuté la valorisation des peintures et des ordinateurs. Cette approche apporterait une solution pour une gestion environnementale des résidus tels que les meubles, les électroménagers et les matelas. Les textiles et les vêtements non récupérables pourraient trouver une filière locale de traitement, sinon de déchiquetage.

D'autres produits qui contiennent des substances dangereuses seraient gérés de façon sécuritaire, comme les déchets électroniques, les résidus des TIC, les piles et les articles d'éclairage fluocompacts et fluorescents ainsi que tous les

autres déchets domestiques dangereux (à l'exception des huiles et des peintures).

La Ville de Québec a étudié plusieurs options de soutien technique et financier destinées au secteur du réemploi. Elle privilégie une approche de professionnalisation du secteur dans le cadre de contrats de service. Elle met à la disposition des entreprises des entrepôts pour conserver en bon état les produits apportés par les citoyens dans tous ses écocentres. Mais la Ville ne peut à elle seule ni influencer ni financer toute la filière de valorisation.

Du réemploi

La Ville de Québec considère qu'il ne lui appartient pas de subventionner ce secteur, mais reconnaît qu'elle doit jouer son rôle de soutien.

Elle recommande d'utiliser l'approche de la responsabilisation des producteurs afin que le financement de la prise en charge du traitement de leurs produits après usage soit une occasion d'intégrer les entreprises d'économie sociale dans une chaîne de réemploi précédant le recyclage.

3. Les matières recyclables

La collecte sélective et la pleine responsabilité des producteurs

À l'occasion des audiences génériques de 1996, le financement des programmes de mise en valeur des matières résiduelles était au cœur des préoccupations municipales. Douze ans plus tard, il l'est tout autant, sinon plus. Rappelons que les municipalités ont accepté le fardeau financier de la collecte des matières recyclables – et bientôt des matières organiques – pour répondre aux pressions de la population. Les municipalités auraient pu tout aussi bien exiger des générateurs de résidus qu'ils prennent leurs responsabilités. En fait, elles l'ont fait, et la réponse de l'industrie a été le programme de financement des centres de tri et des petits bacs par l'intermédiaire de Collecte sélective Québec (CSQ).

Malgré les sommes considérables versées à CSQ depuis 1989, notamment par la SAQ qui ne voulait pas de consigne ainsi que par les grandes entreprises, les montants amassés dans ce cadre non réglementé ont été largement insuffisants par rapport aux coûts réels qu'ont eu à assumer les villes. Presque deux décennies plus tard, les villes payent encore la plus large part des coûts de la collecte et du traitement des matières recyclables. En outre, les exceptions accordées aux médias écrits préoccupent la Ville de Québec, qui juge que cette situation ne peut plus durer.

Si le gouvernement veut accroître le recyclage, il doit donner aux municipalités des moyens à la hauteur des objectifs fixés. À défaut, les municipalités seront contraintes de se désengager et de demander à l'industrie de fournir elle-même le service de collecte sélective.

La Ville de Québec considère qu'il n'appartient pas aux municipalités de taxer davantage tous leurs citoyens pour offrir plus de recyclage. Les produits recyclables, comme les autres, doivent relever de la responsabilité élargie des producteurs.

De plus, la pleine responsabilité des producteurs aura pour effet secondaire de rationaliser la composition des produits et des emballages, notamment de

réduire la multiplicité des plastiques et des matériaux multicouches utilisés par l'industrie.

De la collecte sélective

La Ville de Québec demande que le programme de compensation de la collecte sélective couvre la totalité des coûts de prestation de service des municipalités d'ici 2010.

La Ville de Québec considère que les médias écrits doivent contribuer financièrement à 100 % à la compensation des coûts de la collecte sélective municipale et ne plus bénéficier d'exception.

La consigne

La consignation est le mode de récupération qui affiche la meilleure performance de retour. Plus la consigne est élevée, meilleur est le rendement. Tous les produits consignés le confirment : tant les consignes sur les bouteilles d'eau de 18 litres que celles sur les bouteilles de bière, les bouteilles et les canettes de boissons gazeuses. Actuellement, la consigne ne s'applique pas aux jus ou aux autres boissons embouteillées comme l'eau.

La Ville de Québec estime qu'il n'appartient pas aux villes de statuer quant au meilleur moyen de retirer les contenants recyclables de boissons du flux des déchets, mais elle considère qu'il est impératif d'appliquer le même traitement à tous les contenants de même nature, à ceux de l'eau embouteillée en premier lieu.

La consignation des contenants recyclables à usage unique (CRU) semble la bonne approche. L'Ontario, qui a longtemps hésité, la pratique depuis 2007 pour les bouteilles de vin et de spiritueux. Les provinces maritimes l'appliquent depuis 1996 à la majorité des contenants de boissons, y compris les cartons multicouches. Serions-nous moins efficaces?

Pour la Ville de Québec, le verre est de loin la matière qui pose le plus de difficultés en matière de récupération :

- Le verre contamine les papiers. Il fait donc diminuer leur prix de revente aux papetières;
- Contaminé à son tour, le verre diminue l'intérêt des compagnies de fibre de verre à l'utiliser;

- Brisée, une bouteille de verre ne peut plus être réutilisée et comporte des risques accrus de blessures dans les centres de tri.
- Lourd et volumineux, le verre accroît les coûts de collecte et d'élimination.

Chaque année, la gestion du verre coûte à la Ville de Québec plus d'un million de dollars, sans compter les pertes de bénéfices découlant du déclassement des matières contaminées par le verre brisé. La Ville de Québec constate de plus que les technologies de séparation du verre dans le papier ne sont pas suffisamment efficaces.

La consignation permet d'obtenir des taux de récupération beaucoup plus élevés que la collecte sélective.

Cependant, la Ville de Québec constate que pour une grande majorité de gens, la collecte sélective est le moyen le plus pratique. La Ville insiste sur le besoin d'un montant de consigne élevé, pour éviter que le consommateur soit tenté de jeter plutôt que de rapporter. Une consigne assez élevée permet une séparation à la source, le taux de retour le plus élevé et un meilleur potentiel de valorisation.

De la consigne

La Ville de Québec souhaite que le gouvernement applique la consignation ou le principe de responsabilité élargie des producteurs et qu'il demande aux générateurs de prendre en main les bouteilles de vin et spiritueux qu'ils mettent en marché.

4. La valorisation des matières organiques

Les matières organiques – dites putrescibles – visées par la politique de 1998 pour les municipalités sont :

- Les résidus verts, soit herbe, feuilles, résidus d'émondage, sapins;
- Les résidus alimentaires.

La Ville de Québec, a été l'une des premières à collecter et à traiter l'herbe et les feuilles en implantant cette pratique dès 1990. Depuis 2005, elle fait la promotion de l'herbicyclage. La Ville subventionne également le compostage domestique et communautaire. Les campagnes de sensibilisation intensives des dernières années portent fruit, car pour la première fois en 2007, la quantité de résidus verts collectée a légèrement diminué.

En 2008, la Ville de Québec prend un grand virage. Elle accentue le recours à l'herbicyclage et envisage interdire par voie réglementaire le dépôt d'herbe et de feuilles dans les déchets durant les mois d'été.

Sur le plan de la valorisation des matières organiques alimentaires, la Ville de Québec est prête. Elle a conduit des projets pilotes pour étudier les attentes des citoyens et rationaliser les collectes. Elle a en main des études qui démontrent l'existence de marchés locaux pour un compost de qualité supérieure. Elle a évalué et comparé toutes les technologies en mesure de produire ce compost de qualité. Dans ses études, elle a tenu compte de l'incidence de ces options sur l'environnement : les effets du transport et du traitement sur la production de gaz à effet de serre ont été comptabilisés. Sa grille de décision reflète le prisme du développement durable : ses critères sont environnementaux, sociaux et, il le faut bien, économiques.

La Ville de Québec est prête à collecter et à traiter les résidus alimentaires du secteur municipal et du secteur ICI sur l'ensemble de son territoire, mais il y a des coûts. On ne traite pas les résidus alimentaires de la même façon que les feuilles. De plus, la production de ces dernières est saisonnière, tandis que celle des résidus alimentaires est annuelle. Voilà pourquoi la Ville de Québec a annoncé, dès 2005, qu'elle allait recourir à une collecte des résidus alimentaires

séparée à la source et au traitement par une technologie industrielle de pointe, dans un bâtiment fermé permettant un meilleur contrôle des opérations.

La Ville de Québec est prête, mais ne peut assumer seule ces nouveaux coûts.

De la valorisation des résidus putrescibles

La Ville de Québec demande au gouvernement de mettre en place un programme de soutien financier destiné aux infrastructures de valorisation des matières organiques, des boues municipales et des résidus ultimes, avant leur élimination.

La Ville de Québec estime que l'herbicyclage est l'approche optimale sur le plan environnemental et qu'il doit être favorisé.

Cependant, par souci d'équité pour les municipalités, le compostage domestique et communautaire ainsi que l'herbicyclage doivent être comptabilisés dans la mesure de leur performance.

La Ville de Québec demande d'interdire par règlement l'enfouissement ou l'incinération des matières organiques valorisables.

5. L'élimination

La sécurité des lieux d'enfouissement

Le gouvernement faisait de la sécurité des lieux d'élimination la troisième grande orientation de la politique de 1998, qui avait ainsi notamment pour objet :

De réduire la quantité de matières résiduelles à éliminer et d'assurer une gestion sécuritaire des installations d'élimination.

D'entrée de jeu, on peut lire dans le contexte de la politique de 1998 que :

La matière putrescible est la principale cause de contamination dans les lieux d'élimination. À l'enfouissement, la fermentation en absence d'oxygène génère des gaz nauséabonds et explosifs qui contribuent à l'effet de serre. Les composés organiques libérés par cette fermentation migrent avec les eaux de lixiviation et peuvent contaminer tant les eaux de surface que les eaux souterraines et les rendre impropres à la consommation et même, à la vie aquatique. La récupération à des fins de valorisation de la matière putrescible réduit donc la charge polluante des lieux d'élimination et sert à produire du compost qui à la fois contribue à l'amélioration de la qualité des sols et à la réduction de l'usage d'engrais et de produits phytosanitaires.

Enfin, parmi les actions annoncées dans la politique de 1998, il est dit que :

Certains résidus domestiques ont un caractère de dangerosité. C'est le cas des huiles usées, de certaines peintures, des solvants, des pesticides et des piles. Il importe donc de les détourner de l'élimination et de les valoriser lorsque cela est possible. Le gouvernement adoptera des règlements pour obliger les entreprises qui fabriquent et mettent en marché des produits ayant un caractère de dangerosité à les récupérer et à les traiter. Elles pourront, pour s'acquitter de cette obligation, mettre en place, sur une base individuelle, un système de récupération approprié, ou déléguer cette responsabilité à un organisme les représentant, agréé par le ministre de l'Environnement. »

Plus de 90 pour cent des résidus de construction, de rénovation et de démolition offrent un bon potentiel de valorisation. Pourtant, une importante quantité de ces résidus est encore éliminée, à prix faible.

Il est également démontré qu'il y a beaucoup de déchets domestiques dangereux dans les rebuts de construction, de rénovation et de démolition.

Voilà pourquoi la Ville de Québec insiste sur l'importance de la cohérence dans le choix des mesures de la nouvelle politique gouvernementale.

Le seul moyen efficace de garantir la sécurité environnementale des sites est d'en interdire l'accès aux matières problématiques.

Il faut cependant offrir une option de valorisation ou de traitement sécuritaire en combinant l'interdiction d'enfouir à une plus grande responsabilisation des producteurs.

De la sécurité de l'élimination

La Ville de Québec demande au gouvernement d'interdire, par règlement, l'enfouissement ou l'incinération :

- Des matières organiques valorisables;
- Des résidus domestiques dangereux (RDD), y compris ceux que produisent les secteurs des industries, commerces et institutions (ICI) ainsi que de la construction, de la rénovation et de la démolition (CRD), notamment les déchets électroniques, les résidus des technologies de l'information et des télécommunications (TIC), les piles, les articles d'éclairage et les accessoires électriques.
- Des résidus de construction, de rénovation ou de démolition à caractère dangereux, notamment la peinture et les autres solvants, l'asphalte et les bardeaux d'asphalte et les matériaux contenant du PVC.

La réduction des quantités éliminées

Sur le plan de la réduction de l'élimination, la Ville de Québec demande au gouvernement de rechercher la même cohérence dans le choix des mesures de sa nouvelle politique. L'élimination des matières recyclables ou relevant de la responsabilité élargie des producteurs devrait être interdite.

De la réduction des quantités éliminées

La Ville de Québec demande au gouvernement d'interdire, par règlement, l'élimination :

- Des matières recyclables et valorisables : papier, carton, verre, métal, plastique et contenants multicouches;
- Des encombrants, meubles, électroménagers, matelas, textiles et vêtements, sans traitement préalable;
- Des résidus de construction, de rénovation ou de démolition valorisables, notamment le bois et le gypse.

La Ville de Québec est propriétaire d'un incinérateur et d'un lieu d'enfouissement. Le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles exige d'elle le versement d'un cautionnement pour ces équipements. La Ville s'interroge sur la pertinence de demander cette caution aux municipalités alors que c'est le gouvernement qui cautionne les municipalités. Ces sommes pourraient selon elle être beaucoup plus utiles ailleurs.

La Ville de Québec demande au gouvernement d'abolir le cautionnement exigé des corps publics pour leurs infrastructures d'élimination.

6. La performance

La hiérarchisation des modes de valorisation

L'actuelle hiérarchisation des modes de gestion des matières résiduelles suit le principe des 3RVE : réduire, réutiliser, recycler, valoriser et éliminer. Sur le plan du développement durable, cette séquence demeure la meilleure. Cependant, l'expérience montre que le concept de valorisation au Québec n'a pas fait l'objet d'une réflexion aussi poussée qu'ailleurs. Citons l'exemple de la Communauté européenne, des pays scandinaves et du Japon, qui considèrent le traitement thermique des déchets ultimes, lorsqu'il est accompagné de production d'énergie de remplacement plus verte (vapeur, électricité, gaz naturel), comme une forme de valorisation.

Au Québec, le débat sur cette question a été occulté par la crainte de l'incinération. En effet, de nombreux incinérateurs construits dans les années 1950 affichaient un bilan environnemental lamentable. Les citoyens de l'époque, surtout en Europe et aux États-Unis, ont contesté ces ouvrages, avec raison, ce qui a mené aux nouvelles générations d'équipements. La construction et la modernisation des incinérateurs canadiens en ont fait des équipements hautement performants. Malheureusement, le débat qui a eu cours à Montréal dans les années 1990 faisait référence aux anciennes pratiques. Ce débat a laissé des séquelles. La question de fond n'a pas été abordée : quelle est la meilleure hiérarchie dans la gestion des déchets?

En 2004, le PGMR de la Communauté métropolitaine de Québec a approfondi cette question et a démontré que l'enfouissement sanitaire crée plus d'impact sur l'environnement, par sa production de gaz à effet de serre, et plus de problèmes de santé publique que l'incinération. Le dernier bilan de surveillance des émissions atmosphériques de l'incinérateur de la Ville de Québec, déposé à son comité de vigilance en 2007, affiche en moyenne des taux de dioxine et furanne inférieurs aux normes, et surtout inférieurs aux concentrations ambiantes dans la ville.

La récente étude de la Communauté métropolitaine de Montréal (2007), appuyée par une analyse du cycle de vie comparé de toutes les technologies évaluées, va dans le même sens. Toutes considérations prises en compte, y compris les impacts du transport, l'étude conclut que le traitement thermique des résidus ultimes est préférable à leur enfouissement. L'étude amorce une réflexion sur le besoin d'une hiérarchisation des modes de valorisation.

La Ville de Québec, gestionnaire d'un incinérateur et d'un lieu d'enfouissement, et qui a utilisé dans son PGMR des critères de santé et d'acceptabilité, de développement durable, d'économie et de technologie, en arrive à la hiérarchisation suivante : réduction, réemploi, récupération, valorisation matière, valorisation thermique avec production d'énergie et élimination.

La Ville de Québec étudie enfin la valorisation des mâchefers afin d'en réduire l'enfouissement. Avec une gestion responsable des matières résiduelles en amont, soit par le recyclage de tous les produits ciblés par la collecte sélective, par la consigne et par le principe de responsabilité élargie des producteurs, avec le traitement adéquat des matières organiques et après la valorisation des résidus d'incinération, le taux de matières déviées de l'élimination, y compris de l'incinération pourrait dépasser 90 %.

De la hiérarchisation des modes de valorisation

La Ville de Québec demande au gouvernement :

- D'établir une hiérarchisation des modes de valorisation des matières résiduelles;
- De reconnaître la valorisation énergétique, dont l'incinération des déchets ultimes, comme mode de valorisation;
- De rendre obligatoire le traitement préalable de toutes les matières résiduelles en vue d'une valorisation afin de n'accepter dans les lieux d'enfouissement technique (LET) que les résidus ultimes.

L'évaluation de la performance

Huit ans après l'adoption de sa politique, le gouvernement n'est pas en mesure de fournir aux municipalités un outil simple et uniformisé leur permettant d'évaluer leur performance et de se comparer entre elles sur les mêmes bases. Cinq ans

après l'adoption des PGMR, aucun bilan des mesures qu'ils contiennent ni aucun état de situation quant à l'avancement de leur mise en application par les villes n'ont été rendus publics. Qui plus est, à notre connaissance, le Québec est le seul endroit où l'évaluation de la performance prend en considération la notion de potentiel de valorisation.

Ce serait aussi le seul endroit où il faut une caractérisation annuelle pour évaluer la performance. À des fins de caractérisation, la Ville de Québec a financé l'ajout de zones de son territoire à la dernière étude de Recyc-Québec pour situer sa performance. Rappelons que les quantités de matières à valoriser d'ici 2008 dans les PGMR ont été estimées à partir de la caractérisation faite en 2000. Or, les chiffres de la caractérisation de 2006 sont tellement différents de ceux de la caractérisation de 2000 que la Ville de Québec peut difficilement les utiliser.

Depuis, faute d'une méthode nationale pour établir sa performance, chaque ville y va de son interprétation de la Politique : les unes tiennent compte du potentiel de valorisation, d'autres pas. Certaines villes, qui traitent indistinctement les résidus de tous les secteurs (municipal, ICI, CRD), les comptent tous dans leur performance. D'autres villes, où le secteur ICI est desservi par l'entreprise privée, et qui n'ont pas accès aux données confidentielles des centres de tri, affichent une performance relativement moins bonne. Rappelons que la Politique est muette sur cet aspect : les objectifs de la Politique pour le secteur municipal concernent-ils les seuls déchets résidentiels ou tous ceux qu'une ville collecte? Que fait-on lorsque, lors des collectes, il y a mélange des résidus résidentiels avec ceux des ICI ou des CRD et qu'on ne peut les peser séparément? Si on utilisait une caractérisation nationale pour les distinguer, toutes les villes auraient une performance municipale comparable. Si les villes font des hypothèses, la performance évaluée sur des valeurs estimées ou extrapolées risque fort d'être arbitraire.

Ce qui pose problème aux villes est que les deux règlements devant financer les municipalités, le règlement sur la compensation pour les services municipaux de collecte sélective (projet de loi 102) et le Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles (projet de loi 130), comportent un ratio de redistribution en vertu de cette performance. Les représentants des

organismes municipaux siégeant aux comités de travail attendent impatiemment les résultats d'une première étude, débutée par Recyc-Québec il y a plus de deux ans, alors qu'une autre étude a été commandée par le MDDEP, il y a quelques mois, sans que personne n'ait vraiment pu débattre et s'entendre sur le fond de cette question.

Par ailleurs, les gestionnaires d'infrastructures de tri, de valorisation et d'élimination, qu'elles soient municipales ou qu'elles appartiennent à l'entreprise privée, doivent déjà remplir une multitude de documents et de formulaires dans le cadre de la gestion des infrastructures. S'ajoutent à cela la gestion de la redevance à l'élimination et bientôt la gestion des bilans de matières récupérées. Le gouvernement ne pourrait-il pas accroître la communication entre les fonctionnaires de ses différents services afin d'en arriver à un regroupement des demandes évitant les dédoublements?

De la performance

La Ville de Québec demande au gouvernement :

- De définir une méthodologie d'évaluation de la performance qui utilise les données dont les villes disposent dans le suivi de leurs opérations courantes;
- De retirer la notion de potentiel de l'évaluation des taux de valorisation;
- D'établir les objectifs et les critères de performance en fonction de données mesurables;
- D'harmoniser les termes de référence entre les ministères et de regrouper les demandes des différentes instances afin d'éviter les dédoublements;
- À défaut, de compenser financièrement les municipalités pour les coûts engendrés pour colliger et transmettre ces bilans.

Conclusion

Au statut de capitale de la Ville de Québec s'ajoute son rôle de pôle majeur en matière de services, de développement et de tourisme. Les centres de santé, les institutions d'enseignement et les activités gouvernementales drainent quotidiennement plus de 50 % des travailleurs de la région, en plus d'une nombreuse clientèle de l'extérieur. Certes, cela contribue à la santé de l'économie de Québec, mais aussi à la croissance de la génération de matières résiduelles.

En effet, la plupart des constituantes du secteur ICI – PME et commerces de détail, hôpitaux et cliniques, restaurants et hôtels – n'ont pas instauré de collecte des matières récupérables. Leurs matières valorisables s'ajoutent chaque jour aux déchets des résidants et viennent fausser la performance de Québec quant à l'atteinte des objectifs du PGMR.

La Ville de Québec souhaite améliorer son bilan environnemental, mais ne peut le faire seule. Les règles doivent être les mêmes pour toutes les municipalités et tous les secteurs d'activité. La politique de 1998 comportait déjà la plupart des clés de la réussite, mais certains des engagements ne se sont pas matérialisés assez tôt. Les municipalités ont adopté et mis en œuvre leur PGMR. Le gouvernement doit maintenant lui aussi compléter sa part d'engagements.

La Ville de Québec croit que les moyens essentiels pour relever ce défi sont :

- La compensation à 100 % des coûts de la collecte sélective;
- Le retrait du verre des centres de tri ou, à défaut, sa consignation;
- L'application du principe de pleine responsabilité des producteurs (REP) pour la collecte et le traitement de tous les produits valorisables, particulièrement les résidus domestiques dangereux (RDD), et ce, pour les trois secteurs d'activité : municipal, industriel-commercial-institutionnel (ICI) et construction-rénovation-démolition (CRD);
- Le bannissement réglementaire de l'élimination de toutes les matières valorisables, notamment les matières recyclables, les matières organiques et les résidus domestiques dangereux, à l'échelle provinciale.