

DE : Monsieur Benoit Charette
Ministre de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques

Le 2 novembre 2021

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Afin de renforcer la collecte sélective au Québec, le régime de compensation des municipalités, en vigueur depuis 2005, oblige les entreprises qui mettent sur le marché des contenants, des emballages, des imprimés et des journaux (les producteurs), à assumer la majeure partie des coûts nets de la collecte sélective municipale de ces matières. Encadré par le Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles (chapitre Q-2, r.10; ci-après Règlement) et par les articles 53.31.1 à 53.31.20 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2; ci-après LQE), le régime de compensation vise ainsi à compenser les municipalités¹ pour les coûts nets des services qu'elles fournissent pour la récupération et la valorisation des matières désignées par le Règlement, que ce soit au niveau résidentiel ou auprès des industries, des commerces et des institutions (ICI) sous desserte municipale.

Le Règlement a évolué au fil des années et a été modifié à cinq reprises, soit en 2011, en 2013, en 2015, en 2018 et en 2020. Les principales modifications qui y ont été apportées sont :

- En 2011, l'introduction de la méthodologie pour l'établissement des montants de compensation dus aux municipalités, incluant le facteur de performance et d'efficacité (Facteur PE) et, à compter de 2013, la pleine compensation des municipalités par les producteurs pour les coûts nets admissibles;
- La répartition des coûts nets à compenser entre les trois catégories de matières soumises à la compensation, révisée à cinq reprises selon les études disponibles;
- Depuis 2013, le partage, à parts égales entre les entreprises et les municipalités, des coûts attribuables aux matières non visées par le régime présentes dans la collecte sélective (vaisselle, contenants consignés, boyaux d'arrosage, etc.).

¹ Aux fins du présent mémoire, les termes « municipalités » et « organisme municipal » sont réputés inclure les communautés autochtones.

2- Raison d'être de l'intervention

En mars 2021, la Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective (ci-après Loi) a été sanctionnée. Cette loi constitue la première étape vers la modernisation du système de collecte sélective selon une approche de responsabilité élargie des producteurs (REP), annoncée par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques en février 2020. Elle accorde au gouvernement les pouvoirs habilitants nécessaires pour réglementer en vue notamment de confier la responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et de financer un système modernisé de collecte sélective aux entreprises qui mettraient sur le marché des matières visées. Les producteurs passeraient alors d'une responsabilité strictement financière, dans le cadre du régime de compensation actuel, à une prise en charge complète du système de collecte sélective, en partenariat avec les organismes municipaux (OM) pour les services de proximité (collecte, transport, services aux citoyens).

De plus, cette loi prévoit des dispositions transitoires et finales qui s'avèrent nécessaires, notamment pour assurer une transition la plus fluide possible entre le régime de compensation actuel, appelé à disparaître progressivement, et l'entrée en vigueur graduelle du système modernisé de collecte sélective à compter de 2022. Ainsi, la Loi prévoit l'abrogation du régime de compensation au 31 décembre 2024, de manière à permettre une transition vers le système modernisé sur une période d'environ trois ans. La Loi prévoit également que tous les contrats municipaux de collecte sélective octroyés après la date de présentation du projet de loi (24 septembre 2020) prendront fin au plus tard le 31 décembre 2024. Cette disposition est nécessaire pour s'assurer d'une transition circonscrite dans le temps, mais pourrait faire en sorte que certaines municipalités soient dans l'obligation d'octroyer des contrats aux termes plus courts et aux coûts potentiellement plus élevés. Or, l'octroi de tels contrats pourrait avoir un impact sur les montants que les municipalités pourraient recevoir en compensation dans le cadre de l'application du présent régime pour des raisons hors de leur contrôle, et des ajustements à ce dernier s'avèrent nécessaires. D'autres modifications apportées à la section 4.1 de la LQE (Compensation des services municipaux) nécessitent également d'arrimer le présent Règlement. Enfin, certains irritants d'application, soulevés par des parties prenantes au cours des dernières années, nécessitent que certaines modifications supplémentaires soient apportées au Règlement.

3- Objectifs poursuivis

La révision du Règlement permettra notamment de répondre aux objectifs suivants :

- Assurer une transition la plus fluide possible entre le régime de compensation actuel et le système modernisé de collecte sélective;
- Amoindrir l'impact des dispositions transitoires et finales de la Loi sur les compensations pouvant être dues aux municipalités pour les années de compensation 2024 et suivantes;
- Permettre aux organismes agréés de connaître rapidement les orientations gouvernementales, en ce qui concerne l'établissement de la compensation due aux municipalités pour les années de compensation 2022 et suivantes, de finaliser

leur projet de tarif unique 2022, de consulter les entreprises visées sur ce projet de tarif et de le transmettre à RECYC-QUÉBEC le plus tôt possible;

- Assurer l'équité du régime de compensation pour l'ensemble des entreprises visées;
- Rendre la réglementation conforme aux nouvelles dispositions législatives sanctionnées en mars 2021;
- Corriger certains irritants d'application soulevés au cours des dernières années.

4- Proposition

Il est proposé de procéder à une révision du Règlement pour :

- 1) Abroger l'article 8.9.1 qui prévoit la répartition de la compensation annuelle due aux municipalités entre les matières et les catégories de matières soumises à compensation.

La Loi sanctionnée en mars 2021 est notamment venue modifier l'article 53.31.5 de la LQE concernant l'obligation de répartir le montant de la compensation annuelle due aux municipalités entre les catégories de matières soumises à la compensation de manière à mieux refléter la situation réelle, de prendre en compte l'évolution rapide des quantités de matières mises sur le marché par certains secteurs et d'assurer un meilleur arrimage dans la détermination des contributions à verser dans le cadre de l'actuel régime de compensation et du futur système modernisé de collecte sélective durant la période transitoire d'environ trois ans. Ainsi, le Règlement doit être modifié pour abroger l'article 8.9.1 qui prévoit la part des coûts nets attribuables à chacune des trois catégories de matières.

- 2) Assujettir les entreprises qui n'ont pas d'établissement au Québec et qui mettent sur le marché des matières visées, notamment par l'entremise de sites Web transactionnels.

Le commerce en ligne occupe une part de marché de plus en plus importante, ce qui accentue l'iniquité qui prévaut actuellement dans le cadre du régime de compensation, entre les entreprises qui ont un établissement au Québec et qui contribuent au financement de la collecte sélective et celles qui n'ont pas d'établissement au Québec et qui n'y contribuent pas. Les entreprises au Québec se retrouvent par ailleurs à assumer les coûts nets de collecte sélective de matières visées dont les entreprises à l'origine de leur mise en marché n'ont pas d'établissement au Québec.

- 3) Revoir les paramètres relatifs à l'établissement de la compensation due aux organismes municipaux pour les années de compensation 2024 et suivantes.

Afin de prendre en considération les effets de la transition graduelle d'un certain nombre de municipalités vers le système modernisé de collecte sélective, laquelle devrait se dérouler majoritairement durant les dernières années de cette période transitoire, il est proposé de revoir les paramètres qui encadrent le calcul menant à l'établissement, par RECYC-QUÉBEC, des compensations dues aux municipalités pour les années 2024 et

suivantes. Ainsi, les compensations dues aux municipalités pour ces années seraient établies sur la base de leurs coûts nets déclarés auxquels serait appliqué leur taux de compensation respectif de l'année de compensation 2023. De plus, dans le but d'amoindrir l'impact des dispositions transitoires et finales de la Loi, pour les municipalités qui seraient dans l'obligation d'octroyer des contrats de collecte sélective de courte durée (dont l'entrée en vigueur se situerait après le 1^{er} janvier 2023), un montant correspondant au surcoût desdits contrats serait ajouté à la compensation qui leur serait due.

Compensation 2024 et suivantes² : (Coûts nets déclarés X Taux de compensation de l'année de compensation 2023) + Surcoûts

Taux de compensation 2023 :
$$\frac{\text{Compensation 2023}^3}{(\text{Coûts nets 2022 déclarés} \times 0,9355^4)}$$

Surcoûts :
(Coûts nets déclarés (pour 2024 ou suivantes) – Compensation pour 2024 ou suivantes à recevoir basée sur le taux de compensation 2023)
-
(Coûts nets 2022 déclarés – Compensation 2023)

- 4) Étaler sur une plus longue période le versement à RECYC-QUÉBEC des compensations dues aux municipalités par les organismes agréés pour les années de compensation 2024 et suivantes.

Cette modification s'avère nécessaire pour réduire la pression financière sur les producteurs, qui devraient, pour les années de compensation 2024 et suivantes, compenser à la fois les municipalités pour leurs coûts nets de collecte sélective encourus au cours de l'année précédente dans le cadre du régime actuel et assurer le financement du système modernisé de collecte sélective, sans décalage dans le temps. L'étalement suivant des versements est proposé :

| Années de compensation | Pourcentage de la compensation due (%) | Délai maximal pour le versement suivant la publication du Tarif à la <i>Gazette officielle du Québec</i> |
|------------------------|--|--|
| 2024 | 40 | 5 mois |
| | 40 | 7 mois |
| | 20 | 13 mois |
| 2025 et suivantes | 30 | 5 mois |
| | 30 | 7 mois |
| | 40 | 18 mois |

² Les formules présentées, pour l'établissement des compensations 2024 et suivantes dues aux municipalités, pour le taux de compensation 2023 et pour le surcoût, visent uniquement à informer le lecteur des propositions contenues aux articles 8.7.0.1 à 8.7.0.4 du projet de règlement. Se référer à ce dernier pour connaître les formules exactes proposées

³ La compensation due aux municipalités pour l'année de compensation 2023, servant au calcul du taux de compensation 2023, serait établie en fonction des dispositions réglementaires applicables pour les années de compensation 2022 et 2023, et tiendrait donc compte du retranchement de 6,45 % des coûts nets déclarés et des quantités récupérées attribuable aux matières non visées, de l'application du facteur PE, de l'ajout du forfaitaire de 8,55 % des coûts nets à compenser et du retranchement des pénalités applicables le cas échéant.

⁴ Un montant, correspondant à 6,45 % des coûts nets 2022 déclarés par les municipalités, doit être retranché de ces coûts pour tenir compte des matières non visées par le régime présentes dans la collecte sélective municipale.

- 5) Réduire le montant de la compensation que les entreprises visées par la catégorie « Journaux » pourraient verser en biens ou en services, c'est-à-dire en espaces publicitaires (B&S).

À la suite de l'abrogation de la disposition législative prévoyant la répartition des coûts nets à compenser entre les trois catégories de matières soumises à compensation, les contributions dues par les entreprises visées seraient dorénavant établies notamment sur la base des quantités de matières mises en marché au cours de l'année précédente.

Actuellement, le Règlement prévoit la possibilité, pour les entreprises mettant en marché des journaux, de verser une part de la compensation due aux municipalités en B&S, jusqu'à concurrence de 3,8 millions de dollars, soit environ 30 % de la compensation totale due par ces entreprises pour l'année de compensation 2021. Avec l'enlèvement de la répartition des coûts nets à compenser entre les catégories de matières, il est estimé que la contribution totale des journaux serait réduite d'environ 50 %. Ainsi, le projet de règlement propose de réduire le maximum de la compensation, due par les entreprises visées par la catégorie « Journaux », pouvant être versée en B&S à 15 % de la compensation totale due par celles-ci, soit près de 1,0 million de dollars. Considérant par ailleurs que le ministère de la Culture et des Communications (MCC) s'est engagé à couvrir, d'ici 2024, l'entièreté de la compensation due par les journaux, la modification proposée n'aurait aucun impact à la fois pour le secteur des journaux et pour le MCC puisque la part due en argent par le secteur des journaux serait réduite d'environ 50 %.

- 6) Apporter d'autres modifications mineures, notamment :

- remplacer, dans certains articles du Règlement, la notion de *point de vente au détail par établissement*;
- ajouter la notion de *distribution* aux notions de *mise en marché* et de *commercialisation* prévues au Règlement, pour l'établissement des matières visées;
- prévoir, lorsqu'un premier fournisseur au Québec est opéré dans le cadre d'un établissement approvisionné ou opéré dans le cadre d'un regroupement d'entreprises ou d'établissements, que le versement de la contribution soit alors exigible du propriétaire du regroupement s'il a un établissement au Québec, à défaut de quoi le premier fournisseur deviendrait l'entreprise visée;
- prévoir que le versement de l'indemnité à RECYC-QUÉBEC par les organismes agréés soit effectué au plus tard au même moment que le premier versement dû aux municipalités, plutôt qu'au plus tard le 31 décembre de chaque année.

5- Autres options

Statu quo : Cette option consiste à ne pas modifier le Règlement, pour tenir compte de la transition nécessaire entre le régime de compensation actuel et le système modernisé de collecte sélective, et à ne pas corriger les irritants d'application soulevés par les différentes parties prenantes au cours des dernières années.

Avantage :

- Ne nécessite pas de modification réglementaire.

Inconvénients :

- Iniquité pour les municipalités qui pourraient être dans l'obligation d'octroyer des contrats de plus courte durée et aux coûts potentiellement plus élevés, pour des raisons hors de leur contrôle, sans avoir la possibilité d'être compensées pour ces surcoûts;
- Mécontentement des producteurs qui, d'ici 2025, devraient assurer le financement à la fois du régime de compensation actuel et du système modernisé de collecte sélective, sans avoir la possibilité de bénéficier d'un plus grand étalement de paiements dans le temps;
- Maintien de l'iniquité entre les entreprises ayant un établissement au Québec qui contribuent au régime de compensation actuel et les entreprises qui n'ont pas de places d'affaires au Québec, qui mettent sur le marché des matières visées et qui n'y contribuent pas;
- Ne permet pas aux organismes agréés de connaître rapidement les orientations gouvernementales, de finaliser leur projet de tarif unique 2022, de procéder à la consultation des entreprises visées sur celui-ci et de le déposer le plus rapidement possible à RECYC-QUÉBEC;
- Non-respect des nouvelles dispositions législatives introduites à la LQE en mars 2021;
- Ne permet pas de corriger les irritants d'application soulevés par certaines parties prenantes.

6- Évaluation intégrée des incidences

Économie

- Plus grande équité dans le financement des coûts nets de collecte sélective par l'ensemble des entreprises qui mettent sur le marché québécois des contenants, des emballages, des imprimés et des journaux;
- Plus grand étalement des versements, par les organismes agréés, des compensations dues aux municipalités, pour les années de compensation 2024 et suivantes. Permettrait de réduire la pression financière sur les entreprises visées qui devraient, durant la période transitoire, à la fois compenser les municipalités pour les services fournis au cours de l'année précédente dans le cadre du régime actuel et assurer le financement du système modernisé de collecte sélective, sans décalage dans le temps;
- Atténuation des effets de la transition à venir vers le système modernisé de collecte sélective pour les municipalités qui pourraient être dans l'obligation d'octroyer des contrats de collecte sélective de courte durée et aux coûts potentiellement plus élevés.

Les avantages du projet de règlement (plus grande équité et atténuation des effets de la transition) sont évalués à 0,8 million de dollars pour l'année 2024 et à 5,4 millions de dollars pour l'ensemble des années 2022 à 2025. Le projet de règlement occasionnerait cependant des coûts pour les entreprises en raison de potentiels surcoûts des contrats municipaux de courte durée qu'elles devraient assumer et de la diminution de la compensation potentielle en biens et en services (B&S) du secteur des journaux. Cette réduction de la compensation en B&S bénéficierait toutefois directement aux municipalités. Par ailleurs, les échanges tenus avec RecycleMédias, organisme agréé pour représenter les entreprises mettant en marché des journaux, indiquent l'intention claire de réduire la part de leur contribution en B&S, le MCC assumant la totalité de la compensation monétaire due par les journaux d'ici 2024. Ces coûts sont évalués à 7,1 millions de dollars pour l'année 2024 et à 19,9 millions de dollars pour l'ensemble des années 2022 à 2025. Au net, le projet de règlement occasionnerait des coûts de 6,3 millions de dollars en 2024 et de 14,5 millions de dollars pour l'ensemble des années 2022 à 2025.

Gouvernance

- Application d'un régime de compensation le plus près possible de la réalité, plus juste et équitable;
- Permet aux organismes agréés de connaître rapidement les orientations gouvernementales, de finaliser leur projet de tarif unique 2022, de consulter les entreprises visées sur ce dernier et de le transmettre à RECYC-QUÉBEC pour approbation le plus rapidement possible.

Environnement

- Permet d'assurer une transition fluide entre le régime de compensation et le système modernisé de collecte sélective de manière à éviter des ruptures de services et à maintenir la confiance du public.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

La question de l'établissement des compensations dues aux municipalités durant la période transitoire a été discutée dans le cadre des travaux d'un groupe de travail portant sur les arrimages nécessaires entre le régime de compensation et le système modernisé de collecte sélective. Ce groupe de travail regroupe des représentants de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), de l'Association des organismes municipaux de gestion de matières résiduelles (AOMGMR), d'Éco Entreprises Québec (ÉEQ), de RecycleMédias, du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et de RECYC-QUÉBEC. ÉEQ a également été consulté sur les autres modifications proposées dans le présent projet de règlement qui le concerne davantage. Des échanges ont également eu lieu avec RecycleMédias et le secteur des journaux.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La prépublication du projet de règlement permettra aux organismes agréés de connaître les orientations du gouvernement quant à l'établissement des compensations dues aux municipalités, pour les années de compensation 2022 à 2025, de finaliser leur projet de tarif unique 2022, de consulter les entreprises visées sur ce dernier et de le transmettre à RECYC-QUÉBEC pour approbation le plus rapidement possible.

Une fois la réglementation édictée, le projet de tarif unique 2022 d'ÉEQ et de RecycleMédias sera transmis à RECYC-QUÉBEC pour analyse, qui devra ensuite transmettre un avis au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques quant à l'opportunité d'approuver le projet de tarif, avec ou sans modification. Suivant un avis favorable de la Société québécoise de récupération et de recyclage, le projet de tarif pourra être approuvé par le ministre puis publié à la *Gazette officielle du Québec*.

L'assujettissement de nouvelles entreprises au Règlement permettra aux organismes agréés de percevoir les sommes dues auprès de ces nouvelles entreprises et de partager la facture totale des coûts nets à être compensés entre un plus grand nombre de joueurs.

9- Implications financières

Le projet de modification réglementaire proposé n'a aucune incidence financière supplémentaire pour le MELCC.

Conformément à la LQE et au Règlement, RECYC-QUÉBEC est indemnisé par les entreprises contributrices pour ses frais de gestion et autres dépenses liées au régime de compensation.

10- Analyse comparative

En Ontario, le régime de compensation (Blue Box Program Plan) couvre 50 % des coûts nets des services municipaux de collecte sélective, alors que le taux de compensation au Québec s'élève à 100 % des coûts nets admissibles depuis 2013. Tout comme le Québec, l'Ontario est aussi sur la voie d'une réforme de son système de collecte sélective. À la suite de vastes consultations, le gouvernement de l'Ontario déposait, en juin 2021, un projet de règlement basé sur une approche de REP pour les matières recyclables de la collecte sélective. Celui-ci prévoit notamment que, d'ici le 31 décembre 2025, les producteurs seront entièrement responsables du système de collecte sélective sur le territoire ontarien.

En mars 2021, l'Alberta lançait des consultations sur son projet de transférer la responsabilité des coûts et de la gestion des matières recyclables des municipalités aux entreprises qui mettent ces matières sur le marché, selon une approche de REP.

En Colombie-Britannique, une réglementation en place depuis 2014 oblige les producteurs à prendre en charge les opérations et le financement des services de collecte sélective résidentiels, selon une approche de REP. Les producteurs ont proposé des partenariats aux municipalités pour les services de collecte et de transport, sur une base volontaire.

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques,

BENOIT CHARETTE