

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

Le 7 janvier 2022

TITRE : Modernisation des systèmes de consigne et de collecte sélective

- **Projet de règlement concernant l'élaboration, la mise en œuvre et le soutien financier d'un système de consigne de certains contenants**
- **Projet de règlement visant un système de collecte sélective de certaines matières résiduelles**

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 30 janvier 2020, le premier ministre et le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques annonçaient la modernisation et l'élargissement du système de consigne. Cette annonce a été suivie, le 11 février 2020, par celle concernant la modernisation du système de collecte sélective, par le ministre.

Afin d'amorcer cette réforme, des modifications à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) étaient nécessaires. À cet effet, en mars 2021, la Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective a été sanctionnée et constituait la première étape vers la modernisation de ces deux systèmes. Cette loi accorde au gouvernement les habilitations nécessaires pour réaliser les travaux réglementaires selon une approche de responsabilité élargie des producteurs (REP), et plus particulièrement de confier la responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et de financer les systèmes modernisés à des organismes à but non lucratif représentant les personnes visées. Dans une approche de REP, ces personnes seraient les entreprises qui mettent sur le marché, commercialisent ou distribuent autrement les contenants et autres matières visées.

La modernisation des deux systèmes est complémentaire. Elle vise la prise en charge efficace de l'ensemble des contenants, des emballages et des imprimés (incluant les journaux) mis en marché au Québec afin de les diriger vers des filières performantes de récupération et de valorisation. De plus, elle provoque le transfert de matières d'un système vers un autre, affectant la mise en œuvre de ces systèmes, et repose sur l'acquisition de nouveaux comportements des consommateurs envers ces matières et ces systèmes.

Modernisation du système de consigne

Deux types de systèmes de consigne existent actuellement au Québec pour les contenants visés par la modernisation. Ces systèmes sont élaborés en fonction de « contenus » (bière, boissons gazeuses) et non en fonction de « contenants » qui constituent la matière à gérer en fin de vie.

D'une part, on retrouve des systèmes privés pour les contenants à remplissage multiple (CRM). Ces systèmes privés ne font l'objet aujourd'hui d'aucune reddition de comptes, ce qui ne permet pas d'en connaître les rendements et de distinguer entre les vrais CRM et les faux, c'est-à-dire des contenants réutilisables ayant un faible taux de récupération faisant en sorte que très peu sont réellement réemployés, ou pour lesquels le nombre de réutilisations est très limité. Par ailleurs, les entreprises responsables de ces systèmes ne compensent pas les coûts de la collecte sélective pour les contenants qui y sont déposés.

D'autre part, il existe un système public pour les contenants à remplissage unique (CRU) de bière et de boissons gazeuses, pris en vertu de la Loi sur la vente et la distribution de bière et de boissons gazeuses dans des contenants à remplissage unique (LVDBBG) et son règlement d'application. Ce système est encadré par deux ententes intervenues entre le ministre, la Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC), les brasseurs et les embouteilleurs de boissons gazeuses.

L'encadrement législatif et réglementaire de ce système de consigne public n'a pas connu de modification substantielle depuis son instauration en 1984. Par ailleurs, depuis une dizaine d'années, les taux de récupération du système public pour les CRU visés stagnent et peinent à atteindre la barre des 70 %, incluant environ 6 % récupérés par la collecte sélective parmi les quelque 12 % des CRU consignés qui se retrouvent dans ce flux, sans qu'une compensation soit versée à ce système.

Enfin, en vertu de la LVDBBG, tous les détaillants ont l'obligation de reprendre les contenants consignés du même type que ceux qu'ils vendent. Toutefois, sur un total estimé de 13 000 détaillants visés, on estime que seulement 7 500 respectent leur obligation de reprise. De surcroît, on constate que plus de 80 % des contenants sont rapportés chez moins de 1 500 de ces détaillants, ce qui engendre de l'inefficacité dans le système. De plus, comme les détaillants ne disposent d'aucun mécanisme pour établir les modalités opérationnelles et financières de leur participation, on constate plusieurs enjeux liés aux coûts et à la gestion des contenants dans leurs établissements.

Modernisation du système de collecte sélective

Depuis 2005, un régime de compensation des municipalités pour les coûts engendrés par la collecte sélective est en place en vertu de la LQE et du Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles (ci-après régime de compensation). Ce régime de compensation pour la collecte sélective municipale oblige les entreprises qui mettent sur le marché des contenants, des emballages, des imprimés et des journaux (les producteurs) à compenser les municipalités pour les coûts nets des services de collecte, de transport, de tri et de conditionnement (CTTC) qu'elles fournissent pour la récupération et la valorisation de ces matières, que ce soit auprès du secteur résidentiel ou des industries, commerces et institutions (ICI) sous desserte municipale.

Initialement fixée à 50 % des coûts nets, depuis 2013 la compensation versée par les producteurs couvre la totalité des coûts nets déclarés par les municipalités. Se faisant, depuis 2005, c'est plus de 2 G\$ qui ont été versés aux organismes municipaux par les producteurs dans le cadre du régime de compensation.

La collecte sélective au Québec s'inscrit donc dans un contexte de responsabilité partagée où les organismes municipaux sont les uniques donneurs d'ordres pour les services de CTTC, alors que les producteurs ont une responsabilité strictement financière. Or, depuis 2013, les producteurs compensent la presque totalité des coûts nets municipaux sans avoir la possibilité d'intervenir dans la gestion des opérations, ce qui permettrait un meilleur contrôle des coûts du système et une gestion optimale des matières sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

En fait, la collecte sélective actuelle au Québec ne constitue pas véritablement un système, mais plutôt un amalgame de services municipaux distincts et variables financés essentiellement par les producteurs. Se faisant, il y a aujourd'hui peu d'harmonisation dans les pratiques au sein de cette industrie, la consolidation des matières pour favoriser le développement de nouveaux débouchés au Québec est faible et la traçabilité des matières inexistante.

Au niveau des résultats actuels, selon les données de caractérisation des matières résiduelles du secteur résidentiel pour la période 2015-2017, les taux de récupération des contenants, emballages, imprimés et journaux par les services municipaux varient énormément selon les types de matières, allant de 6,2 % à 86,9 %. Plus précisément, les taux de récupération par grandes catégories de matières sont de 78,8 % pour le verre, de 71,4 % pour les papiers-cartons, de 52,7 % pour les métaux et de 34,8 % pour les plastiques, pour un taux de récupération global de 63,6 %.

Les trois crises majeures vécues au sein des centres de tri de collecte sélective depuis 2008 témoignent par ailleurs de la vulnérabilité de cette industrie aux fluctuations des marchés, de sa dépendance sur les marchés d'exportation et de l'incapacité des organismes municipaux, à titre de donneurs d'ordres, d'encadrer l'ensemble de la chaîne de valeur qui s'en trouve très morcelée et fragilisée.

À plus haut niveau, la situation qui prévaut présentement au sein de l'industrie liée à la collecte sélective menace la confiance du public et le maintien des acquis en matière de récupération. Le tout devient donc insoutenable à moyen et long termes, et ce, aussi bien d'un point de vue économique pour les producteurs et les fournisseurs de services, que du point de vue environnemental pour le Québec.

À l'été 2019, le Comité d'action de modernisation de l'industrie de la récupération et du recyclage, soit un comité aviseur du ministre concernant la collecte sélective composé de représentants des producteurs, des municipalités, des fournisseurs de services et des groupes environnementaux, a transmis ses recommandations. On y indique notamment « qu'il faut réviser le partage des rôles et des responsabilités entre les intervenants du système de collecte sélective québécois dans une perspective de responsabilité élargie des producteurs, afin de responsabiliser les entreprises qui mettent en marché les contenants, emballages, imprimés et journaux. Cette modernisation doit cependant s'insérer dans un contexte québécois, en tenant compte des réalités différentes dans les régions par rapport à la région métropolitaine, en misant sur le partenariat avec les municipalités, les MRC et les organismes municipaux et en s'appuyant sur la collaboration avec les acteurs de la chaîne de récupération, de tri, de conditionnement et de recyclage au Québec. »

2- Raison d'être de l'intervention

La modernisation des systèmes de consigne et de collecte sélective nécessite un encadrement réglementaire afin de déterminer, pour chacun de ces systèmes, les matières visées, les personnes assujetties et leurs obligations, de même que les performances à atteindre et la reddition de comptes à effectuer.

De plus, la Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective prévoit l'abrogation de l'actuel régime de compensation au 31 décembre 2024, ainsi que de la LVDBGG à une date à déterminer par le gouvernement. D'ici là, la nouvelle réglementation doit donc être en place afin d'établir l'encadrement en vue du déploiement des nouveaux systèmes modernisés et de permettre aux personnes visées de prendre les moyens nécessaires pour y donner suite. Ceci doit se réaliser de manière à éviter toute rupture de services dans la transition des systèmes actuels vers les systèmes modernisés.

3- Objectifs poursuivis

Pour les deux systèmes, les principaux objectifs poursuivis sont de transférer la responsabilité de la mise en œuvre, du financement et de la performance aux producteurs, soit aux entreprises responsables de la mise en marché des produits visés tels que les détenteurs de marques. Cette approche vise notamment à responsabiliser les producteurs quant à la nature et à l'impact des produits qu'ils choisissent de mettre sur le marché.

La modernisation des deux systèmes vise également à :

- Assurer une harmonisation et une optimisation des activités de récupération et de valorisation des matières visées afin d'en détourner un maximum de l'élimination;
- Favoriser l'écoconception des produits pour faciliter leur valorisation;
- Réduire la confusion des consommateurs et favoriser leur participation;
- Atteindre des taux de récupération et des taux de valorisation élevés;
- Assurer la traçabilité des matières jusqu'à leur destination finale, un meilleur suivi et une plus grande transparence des résultats atteints;
- Développer les débouchés locaux pour ces matières en vue d'approvisionner nos entreprises, créer de la richesse et contribuer au développement de l'économie circulaire.

Plus spécifiquement pour le système de consigne, la modernisation vise à :

- Fixer les obligations de consigne sur la base des contenants et non des contenus;
- Élargir la portée du système de consigne à tous les contenants de boissons « prêtes-à-boire », que ceux-ci soient à remplissage unique (CRU) ou multiple (CRM);
- Assurer une couverture territoriale et une accessibilité aux clientèles pour le retour des contenants consignés qui soient efficaces et équitables;
- Améliorer la performance du système, notamment en augmentant les valeurs de consigne applicables.

Plus spécifiquement pour le système de collecte sélective, la modernisation vise à :

- Encadrer l'ensemble de la chaîne de valeur des matières visées pour éviter les conséquences du morcellement;
- Harmoniser et optimiser les pratiques aux différentes étapes de collecte, transport, tri et conditionnement, tel qu'en favorisant les regroupements de municipalités, l'acceptation des différentes matières sur tout le territoire et la consolidation des quantités de ces matières récupérées pour mieux répondre aux besoins des marchés;
- Reconnaître le rôle des municipalités pour les services de proximité aux citoyens;
- Assurer la desserte de tous les générateurs, y compris les secteurs des ICI, secteurs qui auraient ultimement l'obligation de participer au nouveau système;
- Favoriser les différents modèles d'affaires pour la prise en charge des matières récupérées.

4- Proposition

Il est proposé d'adopter deux nouveaux règlements distincts, un pour encadrer le système de consigne et un pour encadrer le système de collecte sélective. Dans les deux systèmes, les projets de règlements proposés prévoient :

- La détermination des personnes visées par les obligations d'élaboration, de mise en œuvre et de financement des systèmes, en l'occurrence les entreprises responsables de la mise en marché des produits visés (les producteurs) constituées des entreprises détentrices ou utilisatrices de marques de commerce ayant un établissement au Québec, à défaut de quoi les obligations incombent aux entreprises qui agissent à titre de premiers fournisseurs au Québec des produits visés, ainsi que les entreprises situées à l'extérieur du Québec dans le cas de ventes effectuées directement auprès des consommateurs finaux, tel que dans le cas de ventes en ligne;
- L'obligation, pour les personnes assujetties, de devenir membre d'un organisme de gestion désigné (OGD) par RECYC-QUÉBEC, auquel seraient confiées les responsabilités d'élaborer, de mettre en œuvre et de financer un système conformément aux exigences réglementaires, au nom de ses membres;
- Les critères à respecter pour la désignation de l'organisme et les règles de gouvernance d'un tel organisme;
- La détermination des obligations à respecter pour la mise en œuvre des systèmes, notamment les clientèles à desservir, les taux de récupération et de valorisation à atteindre, les types de valorisation reconnus, les conséquences en cas de non-atteinte des taux prescrits, la prise en charge des matières sur l'ensemble de la chaîne de valeur incluant le tri, le conditionnement et la mise en marché des matières en résultant, la traçabilité des matières jusqu'à leur destination finale et la reddition de comptes;
- L'obligation de déterminer les contributions devant être versées par les producteurs pour financer les systèmes, selon les types de produits ou de matières et modulés de manière à favoriser l'écoconception des produits, de même que l'obligation d'internaliser ces coûts dans les prix demandés pour les produits et matières visés;

- La mise en place d'un mécanisme d'arrimage intersystèmes à convenir entre les deux OGD pour fixer les modalités opérationnelles et financières permettant de tenir compte des matières visées par un système qui se retrouvent dans l'autre système.

Plus spécifiquement, le projet de règlement concernant l'élaboration, la mise en œuvre et le soutien financier d'un système de consigne de certains contenants prévoit :

- L'élargissement de l'application d'une consigne à tous les contenants utilisés pour la mise en marché de boissons dites « prêtes-à-boire » :
 - de 100 ml à 2 l inclusivement, que ce soit des CRU ou des CRM,
 - qu'ils soient faits de plastique, de verre, de métal, de fibres (multicouches) ou biosourcés ou de toute combinaison de ces matières,
 - à l'exclusion des contenants en plastique souple (sacs de lait, sachets autoportants) et de type « vinier », ainsi que des contenants ajoutés aux points de vente (verres à café ou à boisson gazeuse en fontaine);
- Les montants de consigne fixés à 0,10 \$ pour la plupart des contenants, sauf pour les contenants en verre de 500 ml et plus pour lesquels le montant de consigne sera de 0,25 \$. Après 5 ans, l'OGD pourrait toutefois modifier ces montants en respectant certaines conditions et suivant l'approbation du ministre;
- La mise en place d'un réseau de reprise de tous les types de contenants consignés composé minimalement de 1 500 points de retour répartis sur l'ensemble du territoire. Ce réseau doit également respecter des critères de nombre de lieux par tranche de population, de capacité de reprise par MRC ou territoire équivalent, et de distances maximales séparant les citoyens d'un lieu de retour, et peut être complété de réseaux de récupération privés pour les CRM. Des critères de localisation, d'aménagement et de fonctionnement s'appliquent également, sous réserve des réglementations municipales en place;
- L'obligation pour tous les détaillants exploitant un commerce d'une superficie dédiée à la vente supérieure à 2 500 pi² (232,3 m²) où on vend des produits consignés de reprendre, sur place ou dans un lieu de retour à proximité, seul ou conjointement avec d'autres détaillants, tout contenant consigné et de rembourser la consigne;
- L'obligation pour l'OGD de négocier des ententes avec les représentants de territoires éloignés ou isolés, soit les territoires des MRC de Minganie, de Caniapiscau et du Golfe-du-Saint-Laurent, le territoire de la Baie-James régi par le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (incluant les municipalités de Chapais, Chibougamau, Matagami et Lebel-sur-Quévillon) et le territoire régi par l'Administration régionale Kativik, pour déterminer les modalités opérationnelles et financières pour la desserte de ces territoires;
- L'obligation pour l'OGD d'offrir un service de collecte des contenants consignés auprès des établissements de consommation sur place tels que les restaurants, bars et hôtels. Ces derniers seront également tenus de participer au service de collecte des contenants consignés offert;
- La mise en œuvre du système élargi de consigne qui devrait débiter le dixième mois suivant l'entrée en vigueur du règlement, à l'exception de l'application de la consigne aux contenants multicouches qui débutera deux années plus tard;

- Les taux de récupération, de valorisation globale, de valorisation locale et de recyclage à atteindre à compter de la troisième année complète de déploiement du système et les mesures visant à maximiser la circularité comme suit :

Taux prescrits - consigne

MATIÈRES	RÉCUPÉRATION				VALORISATION				VALORISATION LOCALE ¹	RECYCLAGE ²
	2026	2028	2030	2032...	2026	2028	2030	2032...		
Plastiques	70 %	75 %	80 %	+ 5 % aux 2 ans jusqu'à 90 %	68 %	73 %	78 %	+ 5 % aux 2 ans jusqu'à 90 %	80 % en 2026	50% en 2026
Biosourcés	70 %	75 %	80 %		68 %	73 %	78 %		80 % en 2026	
Métaux	75 %	80 %	85 %		75 %	80 %	85 %		20 % en 2026	50% en 2026
Verre	65 %	75 %	80 %		63 %	73 %	78 %		90 % en 2026	50% en 2026
Multicouches (Fibres)	-	65 %	70 %		-	60 %	65 %		80 % en 2028	50% en 2026
CRM	85 %	90 %	90 %		10+ réutilisations	10+ réutilisations	10+ réutilisations			
Global	70 %	75 %	80 %		65 %	75 %	78 %			

1 On entend par locale une valorisation qui a lieu au Québec

2 On entend par recyclage la valorisation des matières dans la fabrication de nouveaux contenants, emballages ou papier d'impression pour favoriser la circularité en boucle fermée

Quant au projet de règlement visant un système de collecte sélective, il prévoit :

- La détermination des produits et matières visés par le système, soit les contenants, emballages et imprimés (incluant les journaux) déjà visés par le régime de compensation, auxquels s'ajoutent les livres dont la durée de vie pour laquelle ils sont conçus est de moins de 5 ans, de même que certains produits à usage unique servant à la préparation ou à la consommation d'un produit alimentaire, tels que les pailles et les ustensiles, ou servant à supporter ou présenter des produits tels que des crochets;
- Un échéancier pour l'acceptation des différents produits et matières visés par le système de collecte sélective partout au Québec;
- Le déploiement du système auprès des divers lieux générant les matières visées :
 - Phase 1 (au plus tard à compter de 2025) : tout le secteur résidentiel incluant les multi-logements, les ICI dont les matières et les volumes générés sont assimilables au secteur résidentiel, tous les ICI déjà desservis par les municipalités ainsi que tout le secteur de l'éducation;
 - Phase 2 (à compter de 2030) : toutes les institutions et tous les commerces;
 - Phase 3 (à compter de 2035) : le secteur industriel;
 - La desserte des lieux publics extérieurs des municipalités de plus de 25 000 habitants, graduellement à compter de 2026.

- La mise en place d'ententes de partenariat entre l'OGD et les organismes municipaux et les communautés autochtones pour les services de proximité, dont la collecte et le transport des matières et les relations avec les citoyens. Le projet prévoit aussi les éléments devant minimalement être abordés dans ces ententes et les critères visant à favoriser les groupements de municipalités et communautés autochtones à desservir. À défaut d'entente malgré un processus de médiation, l'une ou l'autre des parties peuvent se prévaloir d'une option de désistement, auquel cas il revient à l'OGD d'assurer les services de proximité sur le territoire concerné;
- Les taux de récupération, de valorisation globale et de valorisation locale à atteindre à compter de la troisième année complète de déploiement du système comme suit :

Taux prescrits – collecte sélective

Catégories	Récupération (à compter de 2027)	Valorisation ¹ (2027 à 2029)	Valorisation ² (à compter de 2030)	Valorisation locale (à compter de 2030)
Carton	85 % + 5 % après 5 ans À terme 90 %	75 %	75 % + 5 % aux 5 ans À terme 85 %	90 %
Imprimés, contenants et emballages en fibres autres que du carton	80 % + 5 % après 5 ans À terme 85 %	70 %	70 % + 5 % aux 5 ans À terme 85 %	90 %
Plastiques rigides de type PEHD	80 % + 5 % aux 5 ans À terme 90 %	65 %	65 % + 10 % aux 5 ans À terme 85 %	90 %
Plastiques rigides de type PET	80 % + 5 % aux 5 ans À terme 90 %	70 %	65 % + 10 % aux 5 ans À terme 85 %	80 %
Autres plastiques rigides	75 % + 5 % aux 5 ans À terme 85 %	65 %	65 % + 10 % aux 5 ans À terme 85 %	75 %
Plastiques souples	50 % + 5 % aux 5 ans À terme 65 %	40 %	50 % + 10 % aux 5 ans À terme 80 %	50 %
Verre	70 % + 5 % après 5 ans À terme 75 %	65 %	65 % + 10 % aux 5 ans À terme 85 %	70 %
Métaux autres que l'aluminium	75 % + 5 % aux 5 ans À terme 90 %	70 %	70 % + 10 % aux 5 ans À terme 80 %	50 %
Aluminium	55 % + 5 % aux 5 ans À terme 70 %	50 %	50 % + 10 % aux 5 ans À terme 80 %	50 %

1 Calculé sur les quantités acheminées à un conditionneur

2 Calculé sur les quantités acheminées à une forme de valorisation acceptée

Certains délais de mise en œuvre du système modernisé de collecte sélective sont tributaires des échéances établies par la Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective. Cette loi vient fixer au 31 décembre 2024 la fin de l'actuel régime de compensation des municipalités pour la collecte sélective. Elle prévoit également que les contrats municipaux pris avant le 24 septembre 2020, dont l'échéance est postérieure au 31 décembre 2024, demeurent en vigueur. Aussi, le projet de règlement prévoit la mise en place d'ententes provisoires entre l'organisme désigné et les organismes municipaux ayant de tels contrats afin de déterminer les modalités de compensation ou de résiliation de ces contrats.

Sous réserve des contrats mentionnés au paragraphe précédent, la mise en œuvre du système modernisé de collecte sélective, notamment la négociation des ententes de partenariat avec les organismes municipaux, s'amorcera graduellement dès la désignation de l'organisme représentant les producteurs, de manière à ce que l'ensemble des activités de collecte sélective soit sous la responsabilité de ces derniers au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2025. À cet effet, le projet de règlement prévoit des délais pour la conclusion d'ententes avec les diverses parties prenantes qui tiennent compte des échéances des contrats municipaux en place.

5- Autres options

Aucune autre option à ce stade-ci n'a été évaluée.

Les habilitations législatives prévues à la LQE font en sorte qu'une nouvelle réglementation est nécessaire pour la modernisation de chacun des systèmes. Ces habilitations font en sorte que les obligations d'élaboration, de mise en œuvre et de financement de ces systèmes soient essentiellement attribuées aux personnes qui exploitent un établissement à caractère industriel ou commercial, qui fabriquent ou mettent sur le marché ou distribuent autrement des contenants, des emballages, des matériaux d'emballage, des imprimés ou d'autres produits, qui commercialisent des produits dans des contenants ou emballages qu'elles se sont procurés à cette fin ou, plus généralement, qui génèrent des matières résiduelles par leurs activités.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les projets de règlement comme proposés auraient les incidences ci-dessous.

Environnementales et territoriales :

- Optimisation de la circularité des matières, notamment pour favoriser le recyclage en boucle des matières par leur réintroduction dans des produits faisant l'objet de mesures de récupération et de recyclage;
- Réduction des GES par une augmentation de la valorisation des matières étant réintroduites dans l'économie circulaire et par le développement des débouchés locaux limitant le transport de ces matières;
- Réduction du gaspillage des ressources et de l'énergie, des déchets sauvages et de l'acheminement à l'élimination des matières;
- Traçabilité des matières, de leur récupération en fin de vie utile jusqu'à leur destination finale;
- Amélioration de l'écoconception des contenants, emballages, et imprimés par les producteurs en vue d'en faciliter le tri, le conditionnement et le recyclage;
- Harmonisation et élargissement des matières acceptées par les systèmes sur l'ensemble du territoire;
- Optimisation des pratiques, notamment au chapitre de la collecte, du transbordement et du tri, dans un contexte de flexibilité nécessaire à la prise en compte des différentes réalités régionales et des différents modèles d'affaires des fournisseurs de services;

- Préservation du rôle des municipalités pour les services de proximité (collecte et transport des matières recyclables, relations avec les citoyens), favorisant une meilleure planification des services de collecte de matières résiduelles fournis par les municipalités et le maintien du guichet unique pour les citoyens.

Sociales :

- Opportunités accrues pour les personnes démunies de contribuer à la récupération d'un plus grand éventail de contenants consignés et de bénéficier du remboursement des montants de consigne applicables à ces contenants (économie parallèle);
- Possibilités de nouvelles sources de financement pour des organismes communautaires et charitables en agissant comme fournisseurs de services dans le système de consigne;
- Amélioration de l'opinion publique et de la confiance des citoyens au regard de l'utilité de leurs efforts de récupération;
- Réduction de la confusion des citoyens concernant ce qui peut être récupéré par l'un ou l'autre des systèmes;
- Meilleur accès aux systèmes de récupération pour les différentes clientèles qui génèrent les produits et matières visés, notamment les multi-logements et les ICI;
- Enjeu d'adhésion de la population considérant les changements d'habitude à prévoir, notamment de devoir gérer séparément une quantité significativement plus importante de contenants consignés, de même que pour certaines clientèles telles que celles utilisant des modes de transport collectifs ou actifs et les personnes à mobilité réduite et rapporter tous ces contenants dans un lieu précis, au lieu de tout retourner au dépanneur ou à l'épicerie.

Économiques :

- Développement des débouchés locaux pour la valorisation des matières, favorisant la participation des entreprises québécoises à notre économie circulaire, notamment pour l'introduction de contenu recyclé dans nos produits, positionnant favorablement nos entreprises en vue d'atteindre divers objectifs gouvernementaux annoncés ou envisagés, tel que ceux en lien avec la réduction des GES, l'approvisionnement local et la protection des ressources non renouvelables;
- Fin du morcellement des chaînes de valeur de la collecte sélective, permettant d'adapter l'offre globale des matières secondaires et de consolider les volumes de ces matières de manière à mieux répondre aux besoins des marchés, notamment des marchés locaux;
- Réduction de la vulnérabilité des acteurs des chaînes de valeur et réduction de la dépendance sur les marchés extérieurs;
- Encadrement et optimisation globale de l'ensemble des opérations des systèmes et meilleur contrôle des coûts du système de collecte sélective;

- Diminution des revenus provenant de la vente de certaines matières recyclables de la collecte sélective en raison du transfert d'une quantité importante de matière à haute valeur vers la consigne;
- Contribution financière de manière « volontaire » par le citoyen par le non-retour de certains contenants consignés;
- Augmentation potentielle des coûts de certains produits et matières visés, en raison du transfert des coûts environnementaux supportés par les producteurs vers les consommateurs. Internalisation de ces coûts dans les prix demandés pour les produits visés;
- Interdiction d'interfinancement entre les différents produits et matières visés;
- Application d'une consigne entièrement remboursable à l'achat de la majorité des formats des boissons « prêtes-à-boire » et augmentation des montants de consigne applicables;
- Création d'emplois, notamment pour les acteurs de l'économie sociale et pour les travailleurs avec des limitations (plus d'emplois sont créés par la consigne que par la collecte sélective);
- Application du principe de l'utilisateur-payeur pour les consommateurs qui choisiraient de ne pas retourner leurs contenants consignés dans le système de consigne et de renoncer au remboursement des montants de consigne;
- Introduction d'un mécanisme d'arrimage inter-systèmes afin de prendre en considération les impacts opérationnels et financiers des contenants visés par un système qui se retrouveront dans l'autre système;
- À terme, fin des investissements gouvernementaux en vue de soutenir les centres de tri, les conditionneurs, cette responsabilité incombant aux producteurs;

Gouvernance :

- Responsabilisation complète des producteurs quant à la gestion en fin de vie des produits visés qu'ils mettent sur le marché;
- Dialogue et collaboration entre les producteurs, les organismes municipaux ou les détaillants et les autres acteurs de la chaîne de valeur des matières récupérées;
- Représentativité des différents secteurs concernés sur les conseils d'administration des organismes désignés et mise en place de comités de suivi avec les différentes parties prenantes;
- Reddition de comptes complète et meilleure transparence quant aux résultats atteints;
- Flexibilité pour l'encadrement, le soutien et l'évolution du système au fil du temps sur l'ensemble de la chaîne de valeur;
- Gestion du système de collecte sélective confiée à des équipes d'experts détenant la capacité et l'expertise nécessaires au développement d'outils qui permettraient l'optimisation du système et ses coûts;

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

Diverses approches ont été mises en place pour consulter les différents ministères et parties prenantes, la plupart ayant été mises en place dès 2020 en prévision des travaux visant à modifier la LQE préalablement à l'élaboration des projets de règlement.

À l'automne 2020, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) a invité l'ensemble des parties prenantes à un webinaire interactif présentant les principales orientations en vue des deux modernisations. Quelques centaines de personnes regroupant des producteurs, des municipalités, des fournisseurs de service et des ministères ont participé à cet événement. À l'hiver 2021, un webinaire distinct a été offert aux communautés autochtones (en français et en anglais).

RECYC-QUÉBEC a collaboré aux travaux et réflexions liés aux deux modernisations et a été étroitement lié pour l'établissement des orientations liées à l'élargissement de la consigne.

Les autres principales activités de consultations réalisées sont les suivantes :

Volet modernisation de la consigne

25 Février 2020 : Présentations conjointes par RECYC-QUÉBEC et le MELCC aux producteurs et aux parties prenantes dont les acteurs de la chaîne de valeur de la consigne sur les principales orientations gouvernementales en vue de la modernisation;

Hiver 2020 et en cours : Mise en place d'un consortium regroupant les principales associations représentant les entreprises visées, incluant la Société des alcools du Québec (SAQ), ayant comme mandat de proposer au gouvernement un plan opérationnel et financier en vue de la modernisation et l'élargissement du système de consigne. RECYC-QUÉBEC a aussi accompagné ce consortium dans ses travaux et a apporté un soutien financier pour la réalisation d'études et de projets pilotes.

Novembre 2020 – Mai 2021 : Mise en place par le MELCC d'un comité conjoint sur la réglementation et les modalités d'application particulières afin d'alimenter les réflexions liées aux travaux réglementaires. Ce comité conjoint était composé des parties prenantes de la consigne, dont des représentants des producteurs de boissons, des détaillants, du monde municipal, des communautés autochtones, des organismes à but non lucratif à vocation environnementale ainsi que de certains ministères et organismes gouvernementaux (ministères des Finances, de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de l'Économie et de l'Innovation et la Régie des alcools, des courses et des jeux).

Plusieurs rencontres individuelles ont également eu lieu avec diverses parties prenantes, dont l'Association des brasseurs du Québec, l'Association canadienne des boissons, la SAQ et le Conseil canadien du commerce de détail.

Volet modernisation du système de collecte sélective

Dès 2019, un nouveau comité d'action pour la modernisation de la collecte sélective, devenu depuis le Comité aviseur du ministre, composé de représentants des producteurs, des municipalités, des fournisseurs de services et des groupes environnementaux, a collaboré pour transmettre au ministre ses recommandations en

vue de la modernisation. Depuis, le Comité aviseur a tenu des rencontres périodiques pour donner son avis au ministre sur l'avancement du dossier.

À compter de l'été 2020 jusqu'au printemps 2021, quatre groupes de travail complémentaires ont été mis en place. Deux animés par RECYC-QUÉBEC portant sur les diagnostics des centres de tri et des contrats municipaux, un animé par Éco Entreprises Québec (ÉEQ) (organisme représentant les entreprises dans l'actuel régime de compensation des municipalités pour la collecte sélective) portant sur l'adéquation entre les matières mises sur le marché, leur tri et les débouchés, et un sous la gouverne du MELCC portant sur les changements légaux et réglementaires et les modalités particulières. Une diversité de parties prenantes ont été invitées à participer à ces travaux, dont le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

De nombreuses rencontres individuelles avec les représentants d'ÉEQ (au nom des producteurs) ont également eu lieu.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Pour l'un ou l'autre des systèmes, la désignation des organismes de gestion représentant les producteurs devra être complétée au plus tard 3 mois après l'entrée en vigueur des règlements. Les OGD disposeront ensuite de délais spécifiques pour mettre en œuvre les différentes exigences réglementaires, dont pour convenir d'ententes et autres contrats avec les parties prenantes avant le réel déploiement des systèmes.

Les OGD devront transmettre un rapport annuel à RECYC-QUÉBEC ainsi qu'au ministre faisant état des activités réalisées au cours de l'année et des résultats atteints. Un bilan quinquennal devra aussi être transmis.

Les OGD devront aussi atteindre des taux de récupération, des taux de valorisation et des taux de valorisation locale à compter de la troisième année complète du déploiement des systèmes. Pour le volet consigne, des taux de recyclage à des fins de fabrication de nouveaux contenants, emballages ou papier d'imprimerie sont aussi prévus afin d'augmenter la circularité en boucle fermée. Si l'un ou l'autre des taux prescrits ne sont pas atteints, l'OGD devra transmettre à RECYC-QUÉBEC et au ministre un plan de redressement ciblé visant à corriger la situation.

Modernisation du système de consigne

L'application de la consigne élargie à tous les contenants de boissons « prêtes-à-boire » débutera le dixième mois suivant l'entrée en vigueur du règlement, sauf pour les contenants de type multicouches, qui s'ajouteront deux ans plus tard. L'OGD devra déployer un réseau de reprise des contenants consignés comptant minimalement 1 500 points de retour et respectant divers critères de distribution territoriale. Les détaillants qui vendent des produits dans des contenants consignés et ayant une superficie dédiée à la vente de 2 500 pi² ou plus seront tenus de participer à ce réseau, seuls ou en collaboration avec d'autres.

L'OGD devra aussi inviter les représentants des territoires éloignés et isolés (territoires régis par le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et l'Administration régionale

Kativik et les MRC de Minganie, de Caniapiscau et du Golfe-du-Saint-Laurent) à convenir par ententes des modalités à mettre en œuvre pour assurer la desserte de ces territoires. Il devra également inviter les représentants des établissements de consommation sur place tels que les restaurants, bars et hôtels, à convenir par entente des modalités visant à assurer la collecte des contenants consignés générés par ces établissements. À défaut d'ententes, l'OGD devra assurer ces services conformément aux exigences réglementaires prévues.

Modernisation du système de collecte sélective

Le début du déploiement graduel du système modernisé de collecte sélective débutera dès que l'organisme sera désigné. Une période transitoire se terminant le 31 décembre 2024, comme prévu à la LQE, permettra la mise en œuvre progressive du nouveau système en parallèle de l'élimination progressive de l'actuel régime de compensation, en vue d'un plein déploiement à compter du 1^{er} janvier 2025.

Pour les municipalités ayant des contrats pris avant le 24 septembre 2020 dont l'échéance est postérieure au 31 décembre 2024, des ententes provisoires entre l'organisme désigné et ces municipalités sont prévues pour établir les conditions de compensation pour la poursuite de ces contrats, ou en vue de leur résiliation. À défaut, le règlement établit la méthode de calcul de la compensation à verser par l'organisme désigné.

La mise en œuvre du système modernisé de collecte sélective prévoit la négociation d'ententes de partenariat avec les organismes municipaux et les communautés autochtones pour les services de proximité ainsi que l'octroi de contrats à divers fournisseurs de services pour la prise en charge des matières (tri, conditionnement et valorisation).

L'organisme désigné devra aussi inviter les représentants des territoires éloignés et isolés (territoires régis par le gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et l'Administration régionale Kativik et les MRC de Minganie, de Caniapiscau et du Golfe-du-Saint-Laurent) à convenir par ententes des modalités à mettre en œuvre pour assurer la collecte et la prise en charge des matières visées générées sur ces territoires.

9- Implications financières

La modernisation des systèmes de consigne et de collecte sélective est un projet majeur et structurant pour la gestion de la récupération et de la valorisation des matières dans une optique de circularité pour le Québec. Sur la base d'une moyenne des scénarios de déploiement proposés par Eunomia (*Design options and cost; A DRS for the future in Quebec*, étude réalisée pour le compte de la Société portant sur l'élaboration d'un modèle de réseau de lieux de retour et les coûts afférents) on estime que les projets de règlement entraîneront des coûts nets de 23,6 M\$ en 2030 pour l'ensemble de la société. Les bénéfices estimés sont évalués à 155,4 M\$ et les inconvénients à 179,0 M\$. Par ailleurs, étant donné que les projets offrent une latitude importante aux OGD, une consultation sur les hypothèses du scénario évalué est à venir auprès des parties prenantes.

Principaux impacts du projet de règlement sur la consigne en 2030

La consigne est actuellement financée, en partie, par les montants de consigne non réclamés par les consommateurs. Il en sera de même dans le futur système pour un total estimé à 103,5 M\$ en 2030. En soustrayant les consignes non réclamées du système actuel et en actualisant la valeur en dollars de 2021, la valeur des consignes non réclamées supplémentaires issues de la consigne élargie par rapport au système actuel est estimée à 50,6 M\$. En plus de cette source de financement et des revenus de la vente des matières, le futur système permettra à l'OGD d'exiger des producteurs des contributions pour couvrir les frais de récupération qui pourraient se répercuter dans les prix demandés pour les produits visés. Bien que ces contributions permettront de combler le manque à gagner actuel de 34,7 M\$ des détaillants relatifs à la reprise des contenants, cette économie se traduit vraisemblablement en partie, c'est-à-dire à la hauteur d'environ 26,9 M\$, par un transfert de coût pour les consommateurs.

Il est estimé que le projet de modernisation du système de consigne procure des bénéfices de 52,4 M\$ pour les entreprises du système quant à la valeur de revente des matières triées à la source en 2030.

Principaux impacts du projet de règlement sur la collecte sélective en 2030

La modernisation de la collecte sélective procure des bénéfices relatifs à l'optimisation des contrats et des opérations de CTTC des organismes municipaux estimés à 16,0 M\$. De plus, la hausse de la valeur des matières des ballots triés est estimée à 11,9 M\$.

En contrepartie, le système devra assumer des coûts supérieurs attribuables notamment à l'atteinte des taux de récupération prescrits, aux nouvelles collectes exigées, à la prise en charge des nouvelles matières, au manque à gagner quant aux matières détournées vers le système de consigne et aux exigences administratives. Ces coûts sont estimés à 72,4 M\$. De plus, les investissements des centres de tri, notamment pour anticiper la modernisation de la collecte sélective, sont évalués à 105 M\$ pour la période de 2020 à 2024.

À ces impacts, certains transferts de coûts entre les municipalités, les lieux d'élimination et les citoyens auront lieu.

Impacts pour le gouvernement

Les projets de règlement n'ont pas d'incidences budgétaires pour le gouvernement. Par ailleurs, ils ont des implications financières pour la société d'État.

Actuellement, la société d'État tire des revenus de la consignation des contenants de boisson à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses et des indemnités provenant des partenaires au régime de compensation pour les services municipaux de la collecte sélective. Ces revenus servent à la réalisation d'activités dévolues à la Société

dans le cadre de ces systèmes. Selon les états financiers 2017 de RECYC-QUÉBEC, c'est respectivement 5 M\$ et 2,4 M\$ de revenus qui proviennent de ces sources.

Les projets de règlement transfèrent la responsabilité de ces systèmes aux producteurs, faisant en sorte que les responsabilités dévolues à RECYC-QUÉBEC seront significativement réduites par rapport à son rôle actuel. Toutefois, ces deux règlements prévoient le versement d'indemnités à RECYC-QUÉBEC, ajustées en fonction du rôle de la société d'État dans les futurs systèmes modernisés.

Ainsi, il est prévu que l'OGD pour chacun des systèmes, qui représentent les producteurs visés, verse annuellement à la société un montant correspondant aux frais assumés par cette dernière au regard de ses obligations dans le cadre de l'un ou l'autre des systèmes de collecte sélective et de consigne. Il est estimé que ce montant ne devrait pas dépasser 1,5 M\$ par système, pour un total de 3 M\$.

10- Analyse comparative

Volet consigne

Colombie-Britannique, Alberta et Saskatchewan : ces trois provinces ont mis en place des systèmes de consigne couvrant l'ensemble des contenants de boissons sans égard au type ou au format des contenants. Les montants de consigne varient de 0,10 \$ à 0,25 \$. En sus de la consigne, des frais de recyclage variables s'appliquent aux différents contenants selon leur type et leurs formats. En 2016, les taux de récupération des contenants consignés étaient de 78 % en Colombie-Britannique, de 86 % en Alberta et de 82 % en Saskatchewan. Ces systèmes s'appuient sur une approche de REP.

Manitoba : Seuls les contenants de bière font l'objet d'une consigne, fixée à 0,10 \$ ou 0,20 \$ selon le format. En 2016, le taux de récupération des contenants de bière consignés était de 79 %.

Ontario : Le système de consigne ontarien s'applique uniquement aux contenants de boissons alcoolisées (bière, vin et spiritueux). Le réseau de lieux de retour s'appuie essentiellement sur le réseau de commerces dédiés à la vente de la bière (clientèle captive) constitué des « Beer Stores » et de certaines agences opérant sous licence des « Beer Stores » et de certains détaillants pour les régions rurales et éloignées, pour un nombre total de 956 lieux de retour (2016). Ce système n'est pas fondé sur une approche de REP à proprement parler, bien que le Liquor Control Board of Ontario (LCBO) (équivalent de la SAQ) soit directement concerné. Les montants de consigne applicables sont de 0,10 \$ ou 0,20 \$ selon les formats. En 2016, le taux de récupération des contenants de boissons alcoolisées consignés était de 80 %.

Provinces maritimes : Le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador (TN-L) possèdent des systèmes de consigne de tous les contenants de boissons de moins de 5 l, à l'exception du lait et de ses substituts. La consigne est fixée à 0,10 \$ par contenant (0,08 \$ à TN-L). Il s'agit toutefois d'une consigne différentielle, c'est-à-dire que la moitié seulement est remboursée aux consommateurs, l'autre moitié servant à financer les coûts du système, ce qui implique

l'interfinancement entre les types de contenants. Ces systèmes sont gérés par des organismes dédiés et les contenants sont récupérés par des réseaux de points de retour. Au Nouveau-Brunswick toutefois, les contenants de boissons alcoolisées consignés sont gérés par Alcool NB dans ses points de vente. Les taux de récupération des contenants consignés pour 2016 sont respectivement de 73 %, 81 %, 80 % et 62 %.

Volet collecte sélective

La Colombie-Britannique est présentement la seule province ayant mis en œuvre, en 2014, une approche de REP complète pour la collecte sélective.

En 2019, l'Ontario a annoncé le remplacement de son actuel régime de compensation des municipalités – en place depuis 2002 et plafonné à 50 % des coûts municipaux – à une approche de REP, dont le déploiement est prévu s'amorcer à compter de 2024 et s'échelonner sur 3 ans. L'Ontario prévoit également de prescrire des taux de récupération.

Au cours de 2021, l'Alberta et la Saskatchewan ont annoncé leur intention de faire de même et amorcé divers travaux en ce sens. Le Manitoba applique une approche de droit environnemental sur les contenants pour financer les services municipaux de collecte sélective, ce qui engendre toutefois de l'interfinancement.

Dans les provinces maritimes, le Nouveau-Brunswick a modifié sa loi en octobre 2021 en vue d'appliquer une approche de REP pour le système de collecte sélective. Dans les autres provinces, la collecte sélective demeure sous l'entière responsabilité des municipalités.

En Europe, la directive européenne 94/62/CE prévoit depuis de nombreuses années que les pays membres doivent adopter des règlements afin de mettre en œuvre l'approche de REP pour la gestion des emballages et des déchets d'emballages. La grande majorité des pays membres ont donné suite et la plupart prévoient des partenariats avec les communautés locales pour la desserte du territoire.

Aux États-Unis, les états de Washington, de l'Oregon et de la Californie envisagent des approches de REP pour la collecte sélective.

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

BENOIT CHARETTE