

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

Le 5 septembre 2024

TITRE : Modifications réglementaires visant à apporter des ajustements au Règlement visant l'élaboration, la mise en œuvre et le soutien financier d'un système de consigne de certains contenants, au Règlement portant sur un système de collecte sélective de certaines matières résiduelles et au Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

L'approche de la responsabilité élargie des producteurs (REP) est couramment utilisée en matière de réglementation dans le secteur de la gestion des matières résiduelles. Cette approche vise à responsabiliser les producteurs qui mettent en marché, distribuent ou commercialisent certains produits quant à leur gestion en fin de vie. Les règlements s'ancrant sous la REP ont été modifiés à de nombreuses reprises dans les dernières années dans un souci d'amélioration continue de la gestion des matières résiduelles sur le territoire québécois. Il s'agit des trois règlements suivants :

- le Règlement visant l'élaboration, la mise en œuvre et le soutien financier d'un système de consigne de certains contenants (ci-après Règlement consigne);
- le Règlement portant sur un système de collecte sélective de certaines matières résiduelles (ci-après Règlement collecte sélective);
- le Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises (ci-après RRVPE).

Ces travaux réglementaires ont notamment permis la modernisation du système de consigne selon une approche de REP. La responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et de soutenir financièrement le système revient aux producteurs de contenants visés, représentés par un organisme de gestion ayant été désigné (OGD) par RECYC-QUÉBEC en 2022. Le Règlement consigne prévoit également un déploiement du système en deux phases sur une période de seize mois. Lors de la première phase, la consigne a été élargie à l'ensemble des contenants d'aluminium de 100 ml à 2 L au 1^{er} novembre 2023.

Lors de la deuxième phase, au 1^{er} mars 2025, la consigne sera élargie à l'ensemble des autres contenants visés (plastique, verre, multicouches, etc.), nonobstant leur contenu (vin, spiritueux, jus, eau, lait). C'est donc au cours de cette deuxième phase que la grande majorité des contenants de boissons seront consignés et devront être récupérés par le système de consigne modernisé.

En parallèle aux modifications qui ont été apportées au Règlement consigne, des modifications de concordance, d'arrimage, de correction, d'allègements et de bonifications de mesures existantes ont également été apportées au Règlement collecte sélective. Ce règlement vise la modernisation du système de collecte sélective, dont la gestion est assurée par un OGD, au même titre que ce que prévoit le Règlement consigne.

Des modifications ont également été apportées au RRVPE en 2022 et 2023. Ces modifications visaient notamment à mieux refléter l'intention initiale du législateur, à ajuster certains délais et à assurer l'arrimage entre les différents règlements sous REP. Le RRVPE s'applique à neuf catégories de produits, dont les appareils ménagers et de climatisation. Les entreprises visées ont la responsabilité de récupérer et de valoriser les produits qu'elles mettent sur le marché par le biais d'un programme de récupération et de valorisation. Ces entreprises ont la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre un tel programme sur une base individuelle ou encore, de rejoindre un programme collectif d'un organisme de gestion reconnu (OGR). Pour les programmes qui n'atteignent pas les taux de récupération prescrits par le RRVPE, des réinvestissements sont obligatoires afin d'améliorer la performance de leurs programmes.

2- Raison d'être de l'intervention

Bien que la première phase de déploiement fût un succès, un important travail reste à faire pour mener à bien la deuxième et dernière phase de déploiement du système modernisé de consigne. En effet, les travaux réalisés par les différents acteurs dans les derniers mois ont permis de raffiner les connaissances au sujet de la modernisation du système et d'identifier les éléments limitatifs au déploiement optimal de la deuxième phase, dont certains relèvent de la réglementation. Considérant que la réussite de cette modernisation repose en grande partie sur l'adhésion citoyenne, il est impératif que certains éléments soient ajustés en prévision de cette ultime étape. Il est également nécessaire d'apporter une modification de concordance au Règlement collecte sélective, de manière à maintenir la cohérence entre ce dernier et le Règlement consigne.

En ce qui concerne le RRVPE, quelques années suivant l'entrée en vigueur des obligations de mise en œuvre des programmes pour la catégorie des appareils ménagers et de climatisation, il est anticipé que les programmes atteindront des taux de performance bien en deçà des taux de récupération que prescrit le Règlement à compter de 2024. Compte tenu de ces niveaux de performance anticipés, les producteurs d'appareils ménagers et de climatisation pourraient être contraints de réinvestir massivement pour financer les plans de redressement. L'une des raisons d'être principales de cette intervention est d'éviter, ou du moins de limiter une hausse des coûts pour les consommateurs à l'achat de ces produits, tandis que le contexte économique demeure difficile.

3- Objectifs poursuivis

Les modifications réglementaires proposées visent notamment à :

- mettre en place les conditions qui favoriseront la réussite du déploiement du système modernisé de consigne;
- favoriser le réemploi des contenants consignés;
- réduire l'impact de certains freins et obstacles associés au système modernisé de consigne;
- mettre en place un cadre réglementaire mieux adapté à la réalité des différents programmes concernés;
- améliorer la stabilité financière du système de consigne et des programmes visant la récupération des appareils ménagers et de climatisation;
- améliorer l'adhésion des parties prenantes.

4- Proposition

Une modification réglementaire est proposée afin d'atteindre ces objectifs. Les mesures suggérées pour y arriver sont les suivantes :

Règlement consigne

Lieux de retour

L'ajout et la modification de certaines modalités relatives aux lieux de retour a pour objectif de favoriser le regroupement des détaillants et d'offrir plus de possibilités à l'OGD pour optimiser le réseau, tout en maintenant une desserte optimale sur le territoire québécois. Il est ainsi proposé de :

- maintenir le nombre minimal de lieux de retour à 1 200 à compter du 1^{er} mars 2025, plutôt que l'augmenter à 1 500;
- prévoir, pour chaque région administrative, un nombre minimum de lieux de retour plutôt qu'un nombre minimum de points de retour;
- permettre que ce nombre, lorsque comptabilisé pour tous les habitants, puisse inclure un maximum de 25 % de points de retour en vrac;
- augmenter la distance maximale d'un lieu de retour par rapport aux détaillants faisant partie d'un regroupement pour les municipalités de 3 000 habitants et plus. De cette manière, la distance maximale entre un détaillant faisant partie d'un regroupement et son lieu de retour associé passerait de 3 km à 4 km pour les municipalités de 3 000 à 25 000 habitants, de 2 km à 3 km pour les municipalités de 25 001 à 100 000 habitants et de 1 km à 3 km pour les municipalités de plus de 100 000 habitants;
- allonger de 7 à 14 jours ouvrables le délai de remboursement de la consigne pour les contenants retournés dans un point de retour en vrac;

- pour les territoires éloignés et isolés, prévoir que le lieu de retour soit accessible à la communauté ou aux communautés du territoire desservi, par voie carrossable à l'année.

Contenants exclus

Une modification visant à exclure certains produits présentement assujettis au système modernisé de consigne est proposée, de manière à assurer une concordance entre le règlement et l'intention initiale du législateur à cet égard, soit de consigner les contenants de liquides prêts à être bus, ce qui n'est pas le cas d'une boîte de conserve. Il est donc proposé d'exclure les boîtes de conserve des contenants visés.

Contenants à remplissage multiple (CRM)

La modification réglementaire proposée comprend deux mesures qui permettraient d'assurer la continuité du réseau de récupération de CRM sur le territoire et de maintenir les acquis. Il est ainsi proposé de :

- offrir plus de flexibilité pour la fixation d'un montant de consigne distinct pour un CRM, afin de répondre davantage aux besoins de l'industrie;
- permettre, en l'absence d'entente, la collecte séparée des CRM auprès des établissements de consommation sur place (ÉCSP), qui pourrait alors être réalisée par l'OGD ou par les producteurs de ces contenants, selon ce que l'OGD aura décidé.

Stabilité financière du système

Il importe que des modalités visant à assurer une certaine sécurité financière et prévisibilité au système soient ajoutées au règlement. Deux mesures en ce sens sont proposées, soit :

- obliger l'OGD à prévoir un fonds de réserve devant couvrir une période minimale de trois mois d'opération, à l'instar de ce qui est déjà prévu au sein du système modernisé de collecte sélective;
- augmenter à dix ans la durée de la désignation de l'OGD, alors qu'elle est actuellement fixée à cinq ans.

Règlement collecte sélective

Afin d'assurer l'arrimage entre les règlements consigne et collecte sélective, élaborés selon la même approche de REP, une modification au règlement collecte sélective est nécessaire. Ainsi, il est proposé d'augmenter également à dix ans la durée de la désignation de l'OGD, alors qu'elle est actuellement fixée à cinq ans, en cohérence avec la modification proposée au Règlement consigne.

RRVPE

Une modification au RRVPE est également proposée, afin de réduire l'impact des obligations réglementaires sur le prix d'achat des appareils de réfrigération et de congélation domestiques pour les consommateurs dans le contexte économique actuel.

À cet effet, il est proposé de reporter la date d'application du taux de récupération de deux ans, soit de 2024 à 2026, pour la sous-catégorie 1 des appareils ménagers et de climatisation.

5- Autres options

Dans le cas du système de consigne, le statu quo a été envisagé, mais cela n'aurait pas permis un déploiement optimal du système lors de la dernière étape cruciale du 1^{er} mars 2025 où tous les types de contenants de boissons visés par le règlement seront consignés.

Dans le cas des appareils de réfrigération et de congélation domestiques (sous-catégorie 1), les avenues suivantes ont été envisagées :

- Contrôler davantage les réseaux parallèles de récupération et de valorisation de ces appareils, qui nuisent à la performance des programmes officiels;
- Revoir les conditions du Programme de soutien aux entreprises visées par la responsabilité élargie des producteurs pour la gestion des appareils ménagers et de climatisation.

Toutefois, prises isolément ces actions ne permettraient pas de mitiger au maximum les effets négatifs anticipés de la non-atteinte des taux de récupération. L'avenue de la modification réglementaire est celle qui a été retenue, car elle permettrait de réduire davantage l'impact négatif d'une hausse des écofrais et d'un choc tarifaire durant les prochaines années.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les modifications proposées pourraient entraîner les incidences suivantes :

Sociale

Modification au RRVPE :

- limitation de l'augmentation des écofrais pour les consommateurs à l'achat de produits de base comme les appareils de réfrigération et de congélation à usage domestique.

Modifications au Règlement consigne :

- le nombre minimal de lieux de retour maintenu à 1 200 au 1^{er} mars 2025 demeure supérieur au nombre de lieux de retour optimal selon les données détenues par le Ministère. Ce nombre permettra d'assurer à la très grande majorité des citoyens un accès à un lieu de retour à proximité de leur domicile; et ce sans hausse à 1500 lieux de retour.

- l'inclusion des points de retour en vrac dans le nombre de lieux de retour par région administrative prescrits par règlement pourrait diminuer l'accès aux services pour certaines clientèles, notamment pour certains valoristes et autres personnes n'étant pas nécessairement à l'aise avec le paiement numérique. Par exemple, les points de retour en vrac n'offrent que le remboursement sous forme numérique et avec un certain délai de traitement;
- augmentation possible de la distance à parcourir pour retourner les contenants consignés.

Environnementale et territoriale

Modifications au Règlement consigne :

- amélioration de la récupération des CRM, en facilitant la mise en place de montants de consigne répondant mieux aux besoins de l'industrie, en incitant davantage au retour de ces contenants et en maintenant les acquis dans la collecte de ces contenants chez les ÉCSP.

Économique

Modifications au Règlement consigne :

- réduction des coûts du déploiement du réseau de lieux de retour, par davantage de flexibilité accordée à l'OGD pour optimiser son réseau, notamment, permise par l'assouplissement des exigences minimales en matière de déploiement des lieux de retour sur le territoire.

Modifications aux Règlements consigne et collecte sélective :

- amélioration de la stabilité financière des systèmes, facilitant ainsi l'accès aux capitaux, notamment en augmentant à dix ans la durée de la désignation de l'OGD actuellement fixée à cinq ans.

Modification au RRVPE :

- réduction des montants des réinvestissements obligatoires applicables pour les appareils de réfrigération et de congélation à usage domestique, diminuant ainsi la pression financière pour les producteurs d'appareils ménagers et de climatisation et les programmes en charge de la récupération et de la valorisation de ces produits.

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

Pour la consigne, RECYC-QUÉBEC, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), l'Association québécoise de récupération des contenants de boissons (AQRCB), l'Association des brasseurs du Québec (ABQ), l'Association restauration Québec (ARQ), le Conseil des industriels laitiers du Québec (CILQ), la Société des alcools du Québec (SAQ) et l'entreprise La Pinte (producteur de lait embouteillé dans des CRM) ont été consultés. Pour le RRVPE, GoRecycle et RECYC-

QUÉBEC ont été consultés au moment de l'identification des besoins. L'organisme de gestion désigné pour le système modernisé de collecte sélective, en l'occurrence Éco Entreprises Québec (ÉEQ), a également été consulté.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La publication du projet de règlement pour consultation publique au plus tard au début de l'automne 2024 est nécessaire pour arriver à une édicition du règlement avant mars 2025. Cette échéance est importante pour que les modifications réglementaires puissent entrer en vigueur avant la date de mise en œuvre de la deuxième phase de déploiement du système modernisé de consigne au 1^{er} mars 2025.

9- Implications financières

Certaines modifications réglementaires proposées entraîneraient des économies annuelles de l'ordre de 14 M\$ pour les entreprises du système de consigne. Ces économies proviendraient de l'assouplissement des exigences de mise en place des lieux de retour visant à aider au déploiement du réseau et à son optimisation. D'autres modifications proposées entraîneraient toutefois des coûts annuels estimés à 2,5 M\$ pour ces entreprises.

De plus, la modification du RRVPE n'entraînerait pas de nouveaux coûts pour les entreprises. Elle accorderait plus de flexibilité aux producteurs d'appareils ménagers et de climatisation et aux gestionnaires de programmes responsables de la gestion en fin de vie de ces produits, en plus de leur laisser le temps d'améliorer leur performance de récupération. Ce report permettrait aux entreprises et gestionnaires de programmes d'économiser 21,6 M\$ entre 2025 et 2033 en investissements qui n'auraient pas à être réalisés pendant la période au cours de laquelle aucun taux de récupération n'est prescrit.

En somme, les modifications réglementaires proposées généreraient des économies nettes pour les entreprises du système de consigne de 11,5 M\$ annuellement. La modification du RRVPE entraînerait également des économies estimées à 21,6 M\$ pour les producteurs d'appareils ménagers et de climatisation entre 2025 et 2033. Le projet de règlement modifiant le Règlement collecte sélective n'entraînerait aucune incidence financière. Aucun investissement ni ajout d'effectif ne sera nécessaire de la part du gouvernement pour mettre en œuvre cette proposition.

10- Analyse comparative

Les modifications proposées visent essentiellement à mieux adapter le cadre réglementaire à la réalité du terrain et à favoriser la réussite du déploiement du système modernisé de consigne. Elles auraient malgré tout relativement peu d'impact sur les éléments constitutifs fondamentaux des règlements; c'est pourquoi aucune nouvelle analyse comparative n'a été réalisée.

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

BENOIT CHARETTE