

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

Le 10 mars 2020

TITRE : Approbation de la Stratégie de valorisation de la matière organique et édicton du Règlement modifiant le Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le gouvernement du Québec a adopté en 2011 la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (Politique) qui s'inscrit dans la volonté gouvernementale de bâtir une économie verte. L'objectif fondamental de la Politique est que seul le résidu ultime soit éliminé au Québec. Pour participer à l'atteinte de cet objectif, la Politique prévoit la mise en œuvre de mesures qui permettront de répondre aux trois enjeux majeurs de la gestion des matières résiduelles : mettre un terme au gaspillage des ressources, contribuer à l'atteinte des objectifs québécois en lutte contre les changements climatiques et responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés par la gestion des matières résiduelles.

L'intention de soustraire de l'élimination la matière organique a été annoncée en 2011 dans le cadre de la Politique. Cette orientation gouvernementale devait s'accompagner d'une stratégie concrète servant de pilier entourant les réflexions et la mise en œuvre des plans de gestion des matières résiduelles des municipalités du Québec.

La Politique est accompagnée des plans d'action quinquennaux, qui visent à atteindre des objectifs intermédiaires pour la période concernée, ainsi que des actions à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Le premier plan d'action découlant de cette Politique portait sur la période 2011-2015. En plus de soutenir et de développer une industrie verte et de s'appuyer sur le principe de la hiérarchie des 3RV-E (réduction à la source, réemploi, recyclage, valorisation et élimination), le plan premier plan d'action a placé le Québec parmi les chefs de file nord-américains dans certains secteurs de la gestion des matières résiduelles. Parmi les actions structurantes mises en œuvre dans ce plan d'action, mentionnons l'ajout de nouvelles redevances supplémentaires exigibles pour l'élimination de matières résiduelles visant à augmenter le coût de l'élimination afin de rendre les alternatives de recyclage et de valorisation relativement plus abordables. Ces redevances supplémentaires s'appliquent du 1^{er} octobre 2010 au 31 décembre 2023 et leur redistribution aux municipalités est prévue se terminer le 30 septembre 2020.

Dans le cadre du Discours sur le budget 2019-2020, un investissement de 100 M\$ sur cinq ans a été annoncé pour améliorer la gestion des matières résiduelles au Québec. Cet investissement vise à soutenir la réduction et la gestion responsable des matières résiduelles, à mettre en place des actions structurantes, incluant l'instauration de nouvelles filières de récupération, et à offrir de l'aide aux communautés isolées qui font face à des réalités particulières. Ce montant permettra de financer les initiatives qui seront mises en œuvre dans le cadre du Plan d'action 2019-2024 de la Politique. Le Conseil des ministres

a donné son accord au Plan d'action 2019-2024 le 14 août 2019, et celui-ci devrait être annoncé au début de 2020.

2- Raison d'être de l'intervention

Le Québec génère des quantités importantes de matières organiques. Elles constituent environ 60 % des 5,8 millions de tonnes de matières résiduelles éliminées annuellement. Par l'ampleur du gisement, elles contribuent comme nulle autre à remplir les lieux d'enfouissement. En perpétuant d'anciennes habitudes de gestion, l'espace nécessaire sur notre territoire pour enfouir ces matières croît, alors qu'il est de plus en plus difficile d'identifier des milieux propices pour accueillir ces installations. Selon l'inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2017, le secteur des déchets constituait le cinquième émetteur anthropique en importance au Québec, étant responsable de 4,6 mégatonnes équivalent CO₂ (5,8 % du total émis). L'enfouissement des matières organiques est la principale source d'émissions de GES provenant de ce secteur. Il devient donc incontournable de détourner ces matières de l'élimination.

Le report de la publication de la Stratégie de valorisation de la matière organique (Stratégie), initialement attendue en 2011, cause de l'insatisfaction auprès des clientèles. Elle provient notamment de l'incertitude générée lorsque les acteurs prennent des décisions stratégiques quant à la gestion des matières organiques en l'absence d'orientations gouvernementales. De plus, cela représente des occasions d'affaires manquées pour le secteur privé, qui attend ces orientations avant d'investir par exemple dans des installations de biométhanisation.

Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) souhaite également éviter les conséquences d'une baisse du coût de l'élimination des matières résiduelles après la fin de l'exigence des redevances supplémentaires, prévue en 2023. Celle-ci viendrait accentuer les difficultés vécues au cours des dernières années par l'industrie de la valorisation des matières résiduelles. Cette dernière est une composante importante de l'industrie de la gestion des matières résiduelles qui, selon Statistique Canada, compte 426 entreprises au Québec et des revenus annuels de 1,1 G\$. La viabilité financière de cette industrie de la valorisation repose sur une tarification compétitive avec son concurrent principal, soit les installations d'élimination. Or, la fin de l'exigence des redevances supplémentaires représenterait une baisse de tarif de l'ordre de 15 % par rapport à un coût moyen évalué à 83 \$ par tonne dans les installations d'élimination de matières résiduelles les plus achalandées au Québec. Parallèlement, le Ministère souhaite prévenir le fait que la fin de la redistribution aux municipalités des redevances supplémentaires, attendue en 2020, diminue l'incitatif pour celles-ci de réduire leur quantité de matières résiduelles éliminées. Ceci constituerait une perte pour ces dernières alors qu'elles font face à d'importants investissements qui doivent être réalisés, particulièrement afin de soustraire la matière organique des lieux d'élimination.

3- Objectifs poursuivis

La Stratégie comprend des objectifs visant avant tout à soustraire la matière organique de l'élimination. Elle vise à accélérer la mise en place des services de collecte et des infrastructures de traitement adaptés au contexte régional. Le maintien et l'accroissement

de la qualité de la matière doivent aussi être soutenus par le développement de marchés profitables pour l'environnement et générateurs de richesse, et un travail constant d'information, de sensibilisation et d'éducation auprès de la population.

Plus précisément, la Stratégie est dotée de cibles ambitieuses :

- instaurer la gestion de la matière organique sur 100 % du territoire municipal d'ici 2025;
- gérer la matière organique dans 100 % des industries, commerces et institutions d'ici 2025;
- recycler ou valoriser 70 % de la matière organique visée en 2030;
- réduire de 270 000 tonnes équivalent CO₂ les émissions de GES en 2030.

4- Proposition

En premier lieu, il est proposé d'édicter le Règlement modifiant le Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles (Règlement), qui a été publié à la *Gazette officielle du Québec* le 24 juillet 2019, sans modification afin de pérenniser les redevances supplémentaires et les fusionner avec les redevances régulières. En plus de préserver au-delà de 2023 leur pouvoir combiné de décourager l'élimination et de stimuler la valorisation des matières résiduelles, les redevances permettront de dégager des sommes pour favoriser la mise en œuvre de la Stratégie. Ainsi, l'allocation des sommes reçues, s'effectuera de la sorte jusqu'à nouvel ordre :

- 62 % au Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles (Programme de redistribution);
- 14 % au financement d'actions structurantes de la Politique;
- 15 % au Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC);
- 9 % au financement d'activités en gestion des matières résiduelles au Ministère.

En second lieu, il est proposé d'approuver la Stratégie de valorisation de la matière organique, jointe au présent mémoire, qui présente les 14 directions privilégiées que le Québec doit emprunter pour soustraire la matière organique de l'élimination, tel qu'il est prévu dans la Politique. Ces directions sont autant de phares qui mettent en évidence les enjeux environnementaux posés par ces matières et nous orientent vers les solutions privilégiées. La Stratégie repose sur une approche progressive et une responsabilité partagée des intervenants et elle propose des changements structurels dans la gestion de la matière organique qui auront des répercussions positives dès 2020, de façon pérenne. Son annonce fournira les orientations gouvernementales tant attendues par les clientèles.

Pour débiter cette approche, la Stratégie propose trois directions :

- Hausser les redevances à 30 \$/tonne avec une augmentation annuelle de 2 \$/tonne. Un coût plus élevé reflète davantage les impacts environnementaux néfastes de cette pratique, comme le gaspillage des ressources, tout en soutenant directement l'industrie de la valorisation et du recyclage des matières résiduelles. En effet, actuellement l'industrie verte québécoise est en perte de compétitivité par rapport à l'élimination dont le coût est souvent trop bas. En plus de rééquilibrer cette compétitivité, cette hausse permettra d'accroître le soutien aux entreprises et aux municipalités dans la mise en place des systèmes de collecte et de traitement des matières organiques. À noter que lors des consultations ciblées sur le projet de

Stratégie auxquelles a participé une quarantaine d'intervenants, cette hausse a été bien accueillie.

De plus, pour éviter l'utilisation de quantités excessives de matériaux de recouvrement journalier dans les lieux d'enfouissement et favoriser les activités de recyclage, une redevance sur ces matériaux sera exigée à raison du tiers du coût des redevances à l'élimination.

- Offrir, sur l'ensemble du territoire municipal, la possibilité aux citoyens de récupérer la matière organique. Le Programme de redistribution verse environ 75 M\$ par année aux municipalités du Québec. L'aide financière sera progressivement conditionnelle à l'implantation de la gestion des résidus alimentaires et verts sur leur territoire et à la disponibilité d'un réseau d'écocentres pour les résidus de bois des citoyens.
- Desservir les industries, les commerces et les institutions (ICI) ainsi que les logements qui ne sont pas desservis par ou pour la municipalité. Pour inciter la mise en place des collectes de résidus alimentaires et verts ainsi que de papier et de carton dans ce secteur, des pénalités seront exigibles des transporteurs qui acheminent des matières résiduelles à l'élimination si leurs clients desservis ne sont pas dotés de collectes pour les matières visées. Ces pénalités, mises en place de façon progressive, seront éventuellement remplacées par une obligation que tous les clients de ces entreprises possèdent une collecte pour les résidus alimentaires et verts ainsi que pour le papier et le carton.

Pour favoriser la collecte, le traitement et le marché des résidus alimentaires et verts, la Stratégie propose deux directions :

- dynamiser les programmes qui financent la gestion de matières organiques dont le PTMOBC avec un budget total de 554 M\$, afin d'accélérer le déploiement des installations de traitement;
- stimuler le marché et soutenir le développement de débouchés pour le digestat et le compost afin de sécuriser la filière du recyclage de ces matières.

Pour favoriser la collecte, le traitement et le marché du papier et du carton, la Stratégie propose deux directions :

- moderniser le système de collecte sélective afin de mieux encadrer la chaîne de valeur des matières, de favoriser le développement d'une économie circulaire, de développer des marchés locaux et limitrophes et d'améliorer la qualité des matières récupérées;
- adopter des pratiques exemplaires pour soutenir le recyclage et pour favoriser la circularité des matières organiques par le biais d'acquisitions et de pratiques écoresponsables du gouvernement du Québec.

Pour favoriser la collecte, le traitement et le marché du bois, la Stratégie propose deux directions :

- améliorer la performance des centres de tri de résidus de construction, rénovation et démolition (CRD), ce qui favorisera les bonnes pratiques et la qualité des matières issues principalement du secteur privé;
- favoriser la qualité et la mise en valeur du bois récupéré par le tri à la source et grâce à des structures d'entreposage qui faciliteront le recyclage, par exemple.

Pour favoriser la collecte, le traitement et le marché des biosolides municipaux, la Stratégie propose deux directions :

- augmenter le recyclage des biosolides municipaux incinérés en mettant en place un mécanisme de collaboration formel basé notamment sur le partage de connaissances avec les villes de Longueuil et de Montréal;
- connaître et améliorer la qualité des matières résiduelles fertilisantes dont celles issues des biosolides municipaux afin de procurer un accompagnement adéquat aux acteurs pour ainsi favoriser le développement de marchés.

Pour favoriser la collecte, le traitement et le marché des biosolides papetiers, la Stratégie propose deux directions :

- détourner de l'enfouissement les biosolides papetiers en ajoutant une cible de valorisation sur leurs autorisations (attestation d'assainissement), et ce, de manière individualisée et progressive;
- favoriser le recyclage des biosolides papetiers en proposant un plan d'action pour favoriser l'usage des matières résiduelles fertilisantes en sylviculture avec la collaboration du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, de RECYC-QUÉBEC et de l'industrie forestière.

Finalement, pour la seconde phase de la Stratégie, un bilan mi-parcours permettra d'évaluer la nécessité de déployer des efforts supplémentaires pour accroître la valorisation de la matière organique plutôt que la voie de l'élimination. Parmi les avenues, il est proposé comme dernière direction d'examiner la mise en œuvre du bannissement réglementaire.

5- Autres options

La consultation a permis de connaître une variété de besoins de la part des acteurs de la gestion des matières résiduelles, notamment en ce qui concerne les programmes d'aide financière qui supporteront la Stratégie. Les mesures retenues sont celles qui ont été identifiées comme étant les plus porteuses.

L'approche de la Stratégie constitue une alternative à un bannissement strict de l'élimination décrété par voie réglementaire. Bien que plus simple au premier abord, celui-ci comporterait des impacts négatifs importants, notamment en matière d'équité entre les responsabilités imparties aux différents intervenants. En effet, dans un tel contexte, les lieux d'élimination seraient responsables des matières organiques éliminées dans leur installation sans être en mesure de contrôler efficacement les matières reçues ou d'avoir une influence directe sur les générateurs. Les expériences étrangères, comme celle de la Nouvelle-Écosse où les matières organiques représentaient environ 40 % des matières résiduelles éliminées en 2012, en dépit d'un bannissement depuis plus de vingt ans, démontrent les limites d'une telle approche.

6- Évaluation intégrée des incidences

La solution proposée a tout d'abord un impact sur l'environnement et sur la gestion des matières résiduelles au Québec.

En ce qui concerne le Règlement, aucune nouvelle formalité ne serait exigée pour les installations d'élimination. Le projet de règlement ne requiert pas d'adapter les exigences aux petites et moyennes entreprises. En proposant de maintenir les règles actuelles en place, il n'affecte pas négativement leur compétitivité.

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

Lors de la période de publication du projet de règlement, qui s'est terminée le 7 septembre 2019, les acteurs du domaine de la gestion des matières résiduelles ont souligné l'importance des redevances. Ainsi, le projet de règlement n'a pas subi de modifications.

Des consultations ciblées sur le projet de la stratégie ont eu lieu d'avril à août 2019. Elles ont été organisées en collaboration avec RECYC-QUÉBEC et ont regroupé une quarantaine d'intervenants, qui ont transmis 28 mémoires, dans le but de :

- présenter les orientations, les objectifs et la portée du projet de stratégie;
- exposer aux clientèles l'approche incitative et économique du projet de stratégie;
- identifier les besoins en matière d'accompagnement et de soutien des clientèles;
- recueillir les préoccupations et les commentaires des parties prenantes;
- identifier les mesures d'implantation optimales afin de minimiser l'ajout de procédures administratives.

De ce nombre, en plus de RECYC-QUÉBEC, les ministères et les organismes suivants ont participé aux consultations et certains ont soumis des mémoires :

- ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH);
- ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ);
- ministère des Transports du Québec (MTQ);
- ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP);
- Transition énergétique Québec (TEQ).

Une collaboration plus formelle est prévue entre le Ministère, le MFFP et RECYC-QUÉBEC dans le but de mettre sur pied un groupe de travail qui devra proposer un plan d'action pour favoriser l'usage de matières résiduelles fertilisantes en sylviculture.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La Stratégie comprend des objectifs ainsi que des indicateurs quantitatifs dotés de cibles basés sur les résultats de sa mise en œuvre. Une première caractérisation des matières résiduelles éliminées est en voie d'être réalisée et une seconde sera effectuée en 2023-2024 pour évaluer si l'approche proposée contribue à l'atteinte des objectifs. Après l'analyse des résultats de la première phase (2020-2025), le Ministère proposera un réajustement des initiatives et de nouvelles mesures pour continuer d'améliorer la performance du Québec en valorisation de la matière organique.

En ce qui concerne les futurs programmes qui accompagneront la Stratégie, le Cadre de gestion du Fonds vert fixe le suivi et les exigences de reddition de comptes des mesures financées par le Fonds vert. La mise en œuvre des mesures doit également respecter les bonnes pratiques qui y sont énoncées, dont :

- la détermination d'objectifs, de cibles et d'indicateurs pour en mesurer les résultats;
- la réalisation d'exercices de suivi périodiques (fiches de suivi et de prévisions de dépenses pluriannuelles);
- la mise en place de mécanismes d'évaluation (définition et suivi d'indicateurs).

Ces mesures sont connues dans leurs grandes lignes, mais elles doivent être définies de façon plus fine avant leur mise en œuvre. Il est possible que la gestion de certains programmes soit confiée à RECYC-QUÉBEC.

9- Implications financières

L'allocation des sommes reçues en redevances au Fonds vert, telle qu'elle est proposée à la section 4, est présentée dans le tableau ci-dessous à compter de leur fusion prévue le 1^{er} janvier 2021.

Tableau 1 – Revenus et allocation des redevances du 1^{er} janvier 2021 au 31 mars 2030 (M\$)

Prévision des revenus	
Redevances	976,3
Intérêts	30,2
Total des revenus	1006,5
Allocation des revenus	
Programme de redistribution (62 %)	605,3
Actions structurantes de la Politique (14 % et intérêts)	166,9
PTMOBC (15 %)	146,5
Activités en gestion des matières résiduelles au Ministère (9 %)	87,8
Total des engagements	1006,5

Dans sa phase II (C.T. 211721 du 3 juillet 2012), en vigueur jusqu'à maintenant, le PTMOBC avait des besoins évalués à 552,3 M\$, dont une source de financement de 133,5 M\$ devait être identifiée ultérieurement. Dans la phase III du programme dont le cadre normatif sera soumis à l'approbation du Conseil du trésor prochainement, les besoins sont réévalués à 554 M\$, permettant toujours de couvrir l'ensemble du Québec, en plus de répondre davantage aux besoins des demandeurs et de pallier certaines problématiques rencontrées avec le déploiement des installations. Son nouveau cadre financier est présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 – Cadre financier du PTMOBC excluant la contribution fédérale, 2009-2030 (M\$)

Autres sources de financement – Fonds vert	
PACC 2006-2012	2,8
PACC 2013-2020	97,2
Volet Gestion des matières résiduelles – Fonds vert	
Surplus cumulés au 31 mars 2019	219,9
Affectation des revenus du 1 ^{er} avril 2019 au 31 décembre 2020	68,5
Affectation des revenus après la fusion des redevances le 1 ^{er} janvier 2021 jusqu'en 2029-2030	146,5
Dépenses déjà comptabilisées	19,1
Total	554,0

En ce qui concerne la Stratégie, les mesures financières prévues sont présentées dans le tableau ci-dessous ainsi que leur source de financement.

Tableau 3 – Mesures de mise en œuvre de la Stratégie (M\$)

Mesures	Sources de financement			
	Redevances et PACC	Redevances Actions structurantes de la Politique (14%)	Plan d'action 2019-2024 de la Politique	Total
Programmes d'aide financière soutenant la gestion de la matière organique	ACDC : 5 PTMOBC : 308 ¹ Secteur ICI : 9,6 ²			ACDC : 5 PTMOBC : 308 Secteur ICI : 9,6
Campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation		5		5
Programme de soutien pour l'achat d'équipements de collectes de résidus alimentaires et résidus verts pour les municipalités		12		12
Soutenir et moderniser les centres de tri du secteur de la construction, de la rénovation et de la démolition ainsi que les installations des conditionneurs et recycleurs			20	20
Appuyer des projets visant à faciliter l'épandage des biosolides papetiers		9		9
Encourager l'optimisation des écocentres par l'élargissement des bonnes pratiques		10	4	14
Assurer l'exemplarité de l'État en matière d'approvisionnement et de gestion des matières résiduelles		4	2,5	6,5
Soutenir le développement des débouchés pour les composts, les digestats et autres matières résiduelles fertilisantes		1	2	3
Total	ACDC : 5 PTMOBC : 308 Secteur ICI : 9,6	41	28,5	392,1

¹ L'enveloppe totale du PTMOBC est de 554 M\$, dont 246 M\$ sont réservés pour les projets approuvés et annoncés.

² Programme de réduction de l'élimination de matières organiques du secteur des industries, commerces et institutions (ICI) qui sera administré par RECYC-QUÉBEC.

10- Analyse comparative

À l'exception du Québec, au Canada, seul le Manitoba a introduit des redevances de 10 \$ par tonne de matières résiduelles éliminée. C'est 80 % de ces revenus (de l'ordre de 8 M\$ annuellement) qui sert à soutenir financièrement des activités de gestion des matières résiduelles, notamment au chapitre des activités de traitement des matières organiques. Les redevances sont également marginales aux États-Unis, tout d'abord en raison de leur faible taux (souvent de l'ordre de quelques dollars par tonne). Les juridictions qui en ont imposées s'en servent pour financer des activités de valorisation des matières résiduelles plutôt que pour dissuader l'élimination de celles-ci.

À l'inverse, les redevances sont reconnues comme une mesure incontournable en Europe pour réduire l'élimination de matières résiduelles et pour éviter de perdre la valeur de ces ressources. La quasi-totalité des pays européens en a instaurées et plusieurs dépassent 100 \$ par tonne de matières résiduelles éliminée.

En ce qui concerne le bannissement de l'élimination de la matière organique, il s'agit d'une politique publique qui fait partie d'une mouvance internationale de plus en plus répandue. L'approche incitative retenue dans la Stratégie constitue une alternative à un bannissement strict de l'élimination décrété par voie réglementaire.

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

BENOIT CHARETTE