

**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES**

Analyse d'impact réglementaire du projet d'orientation de modernisation de la consigne et de la collecte sélective

Coordination et rédaction

Cette publication a été réalisée par la Direction des dossiers horizontaux et des études économiques du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), avec la collaboration de la Direction générale des politiques en milieu terrestre. Elle a été produite par la Direction des communications du MELCC.

Renseignements

Pour tout renseignement, vous pouvez communiquer avec le Centre d'information.

Téléphone : 418 521-3830
1 800 561-1616 (sans frais)

Télécopieur : 418 646-5974
Formulaire : www.environnement.gouv.qc.ca/formulaires/renseignements.asp
Internet : www.environnement.gouv.qc.ca

Pour obtenir un exemplaire du document :

Bureau de coordination du développement durable
du Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre
les changements climatiques

675, boul. René-Lévesque Est, 4^e étage, boîte 23
Québec (Québec) G1R 5V7
Téléphone : 418 521-3848

Ou

Visitez notre site Web : www.environnement.gouv.qc.ca

Référence à citer

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Analyse d'impact réglementaire du projet d'orientation de modernisation de la consigne et de la collecte sélective*. 42 pages. [En ligne]. <http://www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/valorisation/AIR-consigne-collecte.pdf> (page consultée le jour/mois/année).

Dépôt légal – 2020
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-86078-5 (PDF)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec - 2020

TABLE DES MATIÈRES

Préface	vii
Sommaire exécutif	viii
1. Définition du problème	1
2. Contexte actuel	2
3. Proposition du projet	4
4. Analyse des autres options	5
4.1 Options non réglementaires	5
4.2 Scénario alternatif : gestionnaire d'une consigne publique unique	6
5. Évaluation des impacts	6
5.1 Description des secteurs touchés	7
5.2 Avantages du projet	8
5.2.1 Entreprises	8
5.2.2 Municipalités	10
5.2.3 Société	11
5.2.4 Environnement	13
5.3 Inconvénients du projet	14
5.3.1 Entreprises	14
5.3.2 Municipalités	16
5.3.3 Société	17
5.4 Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi	19
5.5 Synthèse des impacts	20
5.6 Consultation des parties prenantes	25
6. Petites et moyennes entreprises (PME)	27
7. Compétitivité des entreprises	27
8. Coopération et harmonisation réglementaire	27

9. Fondements et principes de bonne réglementation	29
10. Mesures d'accompagnement	29
11. Conclusion	30
12. Personne-ressource	30
13. Références bibliographiques	31

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Valeur des matières selon le type de tri _____	8
Tableau 2 : Revenus potentiels supplémentaires pour les matières triées à la source _____	8
Tableau 3 : Synthèse des avantages pour les entreprises _____	10
Tableau 4 : Bénéfices des modifications proposées sur les centres de tri _____	11
Tableau 5 : Taux de récupération résidentiel 2015-2017 de la collecte sélective pour certains contenants _____	12
Tableau 6 : Hypothèses sur le lieu de consommation des contenants visés par la consigne _____	12
Tableau 7 : Revenus potentiels pour les valoristes _____	13
Tableau 8 : Diminution de revenu des lieux d'enfouissement _____	15
Tableau 9 : Synthèse des coûts pour les entreprises _____	16
Tableau 10 : Coûts pour les citoyens provenant de la consigne non réclamée _____	18
Tableau 11 : Frais de récupération pour certains produits consignés au Canada _____	18
Tableau 12 : Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi _____	20
Tableau 13 : Synthèse des avantages et inconvénients du projet pour les entreprises _____	23
Tableau 14 : Synthèse des avantages et inconvénients du projet pour les municipalités, la société et l'environnement _____	24
Tableau 15 : Enjeux de l'industrie et intégrations à la proposition _____	25

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES ACRONYMES ET DES SIGLES

CCME	Conseil canadien des ministres de l'environnement
CRF	« Container Recycling Fee »
CRM	Contenant à remplissage multiple
CRU	Contenant à remplissage unique
ÉEQ	Éco Entreprises Québec
GES	Gaz à effet de serre
ICI	Industriel, commercial et institutionnel
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
PET	Polytéréphtalate d'éthylène transparent
PQGMR	Politique québécoise de gestion des matières résiduelles
REP	Responsabilité élargie des producteurs
SAQ	Société des alcools du Québec

PRÉFACE

Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente

La Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente, adoptée par décret (décret 1166-2017), s'inscrit dans le cadre des actions du gouvernement visant à réduire le fardeau réglementaire et administratif des entreprises. Cette politique s'applique à l'ensemble des ministères et organismes publics. Ainsi, tous les projets et avant-projets de loi, les projets de règlement, les projets d'orientation, de politique ou de plan d'action qui sont soumis au Conseil exécutif et qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les entreprises doivent faire l'objet d'une analyse d'impact réglementaire. Celle-ci doit être conforme aux exigences de la politique et rendue accessible sur le site Web des ministères ou organismes concernés.

NOTE : Pour plus d'exactitude, les chiffres des tableaux n'ont pas été arrondis, les résultats peuvent ainsi ne pas correspondre au total indiqué.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Définition du problème

Au Québec, plusieurs règlements et instruments économiques ont été mis en place au fil des années afin que l'ensemble du territoire jouisse d'une gestion saine et efficace des matières résiduelles. Bien que certains objectifs soient désormais acquis, les mesures actuellement en place ne permettent pas l'atteinte des objectifs de recyclage que le gouvernement s'est fixés dans le cadre de son Plan d'action 2011-2015 de gestion des matières résiduelles. De plus, l'industrie de la récupération et du recyclage demeure aujourd'hui dépendante en majeure partie des marchés d'exportation et est vulnérable aux fluctuations des marchés. Les trois crises vécues par les centres de tri en dix ans, dont la plus récente qui a débuté en janvier 2018, en témoignent. En effet, à la suite de l'imposition par la Chine de restrictions à l'importation de certaines matières recyclables et à l'effondrement des prix, les centres de tri éprouvent d'importantes difficultés à écouler ces matières sur les marchés. Cette situation menace à la fois la viabilité financière des centres de tri, la confiance du public à l'égard du système en place et le maintien des acquis en matière de récupération.

Actuellement, le Québec récupère 44 000 tonnes de contenants par ses systèmes de consignes en place, 772 408 tonnes par la collecte sélective municipale et 222 000 tonnes par la collecte propre aux industries, aux commerces et aux institutions (ICI)¹. Ainsi, afin de hausser les taux de récupération et de recyclage des contenants en verre, en plastique, en carton/multicouches et en aluminium, de réduire la vulnérabilité de l'industrie de la récupération et du recyclage aux fluctuations des marchés, d'améliorer la performance de récupération hors foyer (récupération dans les endroits publics) et de créer un plus large éventail de débouchés pour toute la chaîne de valeur contribuant à la valorisation des matières, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), conjointement avec RECYC-QUÉBEC, propose de moderniser les systèmes de consignes et de collecte sélective.

Proposition du projet

Pour résoudre ces enjeux, la modernisation des systèmes en place est nécessaire.

Modernisation du système de consigne

Il est proposé d'élargir la consigne à tous les contenants prêts à boire de 100 ml à 2 L (plastique, carton/multicouches, verre, métal et aluminium). Les valeurs de consigne proposées sont de 0,25 \$ pour les contenants de vins et spiritueux, et de 0,10 \$ pour tous les autres contenants visés. Ces modifications s'appliqueraient également au réseau actuel de consigne de contenants à remplissage unique.

Le gouvernement entend fixer des objectifs de récupération et de recyclage annuels à atteindre par l'industrie, sur la base des quantités mises sur le marché. De plus, la gestion du système de consigne devra être la responsabilité d'un gestionnaire unique qui sera audité par RECYC-QUÉBEC. Des exigences minimales en matière d'accessibilité des points de dépôt sur le territoire du Québec, ainsi que les exigences en matière de reddition de compte seront établies par le gouvernement. Enfin, les producteurs auront l'obligation d'internaliser les frais de récupération et de valorisation des différents types de contenants consignés lorsque ceux-ci seront nécessaires au financement du système de consigne. Une plus grande latitude est proposée aux détaillants en ce qui concerne leur participation au système de consigne.

¹ RECYC-QUÉBEC, *Bilan 2015 de la gestion des matières résiduelles au Québec*, [En ligne]

Modernisation du système de collecte sélective

Les orientations proposées visent la révision du partage des rôles et responsabilités à l'égard du système entre les organismes municipaux et les producteurs, selon une approche de responsabilité élargie des producteurs (REP). Ainsi, à terme, la modernisation de la collecte sélective vise à confier l'ensemble de la gestion du système aux producteurs, tout en assurant un partenariat avec les municipalités pour les services de proximité.

Impacts

Plusieurs intervenants sont concernés par la modernisation des systèmes de consigne et de collecte sélective. Ce projet occasionnera des transferts de responsabilités et l'entrée d'un plus grand nombre de joueurs dans un système renouvelé de consigne. Au stade actuel des orientations proposées, il est possible d'en estimer certains effets. Toutefois, les résultats doivent être interprétés comme des ordres de grandeur desquels il est possible de dégager une tendance. De plus, les impacts mesurés ou appréciés ne seront pas mis en application nécessairement aux mêmes moments.

Les entreprises visées par la consigne devront désigner un gestionnaire unique et mettre en place un réseau d'opération ou points de dépôts pour atteindre les objectifs de taux de récupération fixés par le gouvernement. La mise en œuvre de ces nouvelles obligations se fera à coût nul pour les entreprises, qui se financeront à même les consignes non réclamées et la valeur de revente de la matière dont la qualité sera plus élevée résultant d'un meilleur tri à la source, propre au système de consigne. Quant aux matières pour lesquelles ces sources de financement ne seront pas suffisantes pour en faire le recyclage, les entreprises internaliseront les coûts sur les produits, ce qui pourrait entraîner une hausse de leur prix d'achat pour les citoyens.

Les entreprises mettant en marché des contenants visés en verre devront continuer d'assumer les coûts nets de la collecte sélective pour leurs produits consignés qui s'y retrouveraient brisés. Bien qu'actuellement, les entreprises qui mettent en marché des contenants, emballages, imprimés et journaux compensent la grande majorité des coûts de la collecte sélective municipale, les municipalités ont tout de même déboursé 16,5 M\$ en 2018. Dans un nouveau système fonctionnant selon le principe de la REP, elles n'auront plus à déboursé cette somme annuellement puisque la totalité des coûts relèvera des entreprises visées.

La charge des détaillants quant aux obligations de participer au système de consigne serait allégée. Ainsi, des gains en espace d'entreposage et en coût de manutention pourraient résulter du projet de modernisation. Les centres de tri enverront moins de matière à l'enfouissement, et économiseront les coûts qui y sont associés. De plus, ils recevront les revenus potentiels provenant des consignes qui se retrouvent dans leurs installations et qui seront supérieurs à la baisse des revenus résultant du retrait de matières à haut potentiel de valorisation de la collecte sélective.

Une diminution des revenus tirés de la vente des matières (ballots exportés) qui seront désormais consignées est à prévoir. La diminution des quantités de matières dans le système de collecte sélective créera une pression sur les investissements effectués dans les équipements pour l'amélioration du tri et pourrait ne plus en justifier de nouveau.

Les consommateurs qui choisiront de ne pas retourner leurs contenants financeront une part importante du système. De plus, l'internalisation des coûts sur les produits qui nécessiteront un financement supérieur pour leur récupération viendrait affecter les consommateurs par une augmentation des prix des produits allant de 0,00 \$ à 0,18 \$. Toutefois, la hausse moyenne des prix devrait se situer entre 0,01 \$ et

0,03 \$. En contrepartie, les valoristes² bénéficieront d'une hausse de revenus et contribueront à accroître le taux de récupération hors foyer des contenants consignés.

L'élargissement de la consigne permettra de hausser les quantités récupérées de contenants et de réduire la pollution qui leur est liée. Au stade actuel du projet, il n'est pas possible d'en déterminer les effets sur les émissions de GES. Toutefois, les conditionneurs et les recycleurs auront désormais accès à des matières de qualité semblable à celles qu'ils importent. Cette disponibilité des matières sur le territoire créera des occasions d'affaires pour les entreprises québécoises. En somme, on suppose que le projet de modernisation aura un impact positif sur l'emploi et la balance commerciale du Québec.

² Les valoristes sont des individus et des organismes qui récupèrent des contenants consignés parallèlement au réseau standard afin de financer leurs activités ou d'y trouver un revenu d'appoint.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Le rejet dans l'environnement de matières résiduelles contribue à la pollution de l'air, de l'eau et des sols. En effet, une gestion inadéquate des matières résiduelles occasionne de la contamination pouvant être visuelle, atmosphérique, aquatique ou dans les sols lors de leur dégradation et peut entraîner des risques pour la santé humaine et la biodiversité. Par exemple, les déchets sauvages peuvent provoquer des étouffements ou des blessures à la faune, des intoxications ou encore l'eutrophisation de milieux aquatiques. À terme, une mauvaise gestion des matières résiduelles peut être la cause d'impacts économiques comme une diminution de la productivité des milieux (pêche, tourisme, agriculture, eau potable, etc.), auxquels peuvent s'ajouter des coûts liés à la dépollution de ces milieux.

Au Québec, l'encadrement de la gestion des matières résiduelles est chapeauté par la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles* (PQGMR). Actuellement, bien que plusieurs systèmes soient mis en place pour gérer ces matières, des progrès restent à faire afin que les effets néfastes liés à leur dégradation soient réduits. En plus de sa PQGMR, le Québec est doté de deux systèmes de consigne et de plusieurs lois et de règlements robustes relatifs à la gestion des matières résiduelles, notamment :

- La *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE);
- Le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*;
- Le *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles*;
- Le *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*;
- Le *Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises*;
- La *Loi sur la vente et la distribution de bière et de boissons gazeuses dans des contenants à remplissage unique*;
- Le *Règlement sur le réemploi des contenants d'eau de plus de 8 litres*.

Or, bien que plusieurs mécanismes coexistent pour assurer une gestion adéquate des matières résiduelles ceux-ci ne permettent pas l'atteinte des objectifs de recyclage que le gouvernement s'est fixés dans le cadre du Plan d'action 2011-2015 de gestion des matières résiduelles, dont celui de recycler 70 % des contenants de plastique, de verre, de carton et multicouches, ainsi que d'aluminium. La problématique diffère en fonction du lieu où est consommé le contenant.

Les contenants consommés hors foyer ont un faible taux de récupération causé par le manque d'accès à des mobiliers de récupération adéquats et la contamination élevée des matières recyclables. Cela implique que de nombreux contenants de boissons non consignés prennent la voie des lieux d'élimination ou sont éparpillés dans la nature. Il s'agit d'un gaspillage de ressources, dont les impacts environnementaux sont importants, qui envoient un mauvais message à la population quant à l'importance réelle de ses gestes pour l'environnement. De plus, les entreprises qui mettent en marché ces matières, souvent recyclables, paient pour la gestion du système de collecte de ces produits qui se retrouvent dans l'environnement.

À la maison, la collecte sélective résidentielle est bien implantée et les taux de récupération des contenants de boissons sont comparables à ceux de la consigne, soit à environ 70 %. Cependant, le morcellement de la chaîne de valeur de la collecte sélective fait que le recyclage des matières récupérées n'est pas toujours optimal. C'est notamment le cas des contenants en verre : environ 28 % du verre était réellement valorisé en 2018 et ce malgré le fait que le gouvernement du Québec ait investi près de 40 M\$ au cours des dix dernières années dans la modernisation des centres de tri, l'implantation de procédés et le développement de débouchés. L'industrie de la récupération et du recyclage demeure aujourd'hui dépendante en majeure partie des marchés d'exportation et vulnérable aux fluctuations des

marchés. Les trois crises vécues par les centres de tri en dix ans, dont la plus récente a débuté en janvier 2018, en témoignent. À la suite de l'imposition par la Chine de restrictions à l'importation de certaines matières recyclables et à l'effondrement des prix, les centres de tri éprouvent d'importantes difficultés à écouler ces matières sur les marchés et doivent dans certains cas les vendre à perte, ce qui menace à la fois leur viabilité financière, la confiance du public à l'égard du système en place et le maintien des acquis en matière de récupération.

Actuellement, le Québec récupère 44 000 tonnes³ de matières recyclables par ses systèmes de consignes en place, 772 408⁴ tonnes par la collecte sélective municipale, et 222 000 tonnes par la collecte propre aux industries, aux commerces et aux institutions (ICI)⁵. Ainsi, afin de hausser les taux de récupération et de recyclage des contenants en verre, en plastique, en carton/multicouches et en aluminium, de réduire la vulnérabilité de l'industrie de la récupération et du recyclage aux fluctuations des marchés, d'améliorer la performance de récupération hors foyer et de créer un plus large éventail de débouchés pour toute la chaîne de valeur contribuant à la valorisation des matières, le ministère de l'Environnement de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) propose de moderniser les systèmes de consigne et de collecte sélective.

2. CONTEXTE ACTUEL

Systèmes de consigne

Actuellement, il existe deux systèmes de consigne au Québec :

- Un système privé géré entièrement par l'industrie et qui vise les contenants à remplissage multiple (CRM) de bière et les contenants d'eau de plus de 8 litres;
- Un système public visant les contenants à remplissage unique (CRU) de bière et de boissons gazeuses. Ce dernier est encadré par la *Loi sur la vente et la distribution de bière et de boissons gazeuses dans des contenants à remplissage unique* et son *Règlement sur les permis de distribution de bière et de boissons gazeuses*. Ce système existe depuis 1984.

La performance de la consigne privée est très élevée, avec un taux de réutilisation du verre de l'ordre de plus de 95 %. Le taux de récupération de la consigne publique oscille autour de 70 % annuellement, et cela comprend 5 % de contenants déposés dans la collecte sélective et dont la consigne est réclamée par les centres de tri. La consigne publique récupère annuellement l'équivalent de 1,6 milliard de CRU de bière et de boissons gazeuses.

La consigne publique est administrée par deux organismes : Boisson Gazeuses Environnement et RECYC-QUÉBEC. Les détaillants de contenants visés par la consigne versent au préalable le montant de la consigne au grossiste, à l'embouteilleur, au brasseur ou à l'importateur, ci-après désignés collectivement par l'expression « adhérents » de qui ils se sont procurés les produits. Dès qu'un contenant visé est vendu, le détaillant perçoit le montant de la consigne du consommateur. Lorsque le consommateur rapporte le contenant au détaillant, celui-ci rembourse la totalité de la consigne. Ce sont les adhérents qui remboursent par la suite au détaillant la totalité de la consigne en plus de frais de manutention de 0,02 \$ par contenant. En dernier lieu, l'administrateur du système rembourse la consigne aux adhérents.

³ RECYC-QUÉBEC, *Nouvelle filière de récupération pour les contenants de boissons*, 2019.

⁴ RECYC-QUÉBEC, *Bilan 2015 de la gestion des matières résiduelles au Québec*

⁵ *Ibid.*

L'illustration du mécanisme actuel de la consigne soulève les constats suivants :

- Le système est rentable jusqu'à un certain taux de récupération. En effet, le système actuel se finance par les consommateurs qui ne rapportent pas leurs contenants consignés. Ainsi, l'administrateur conserve dans ses coffres la consigne payée à l'achat. Le mécanisme actuel a donc comme effet pervers d'inciter les producteurs à conserver les taux de récupération à un niveau de rentabilité économique, puisque ceux-ci sont responsables en cas de déficit du système. Cet effet est confirmé par les taux de récupération qui stagnent autour de 70 % depuis plusieurs années;
- Aussi, afin de ne pas dépasser le taux de rentabilité économique du système, les niveaux de la consigne sont demeurés les mêmes au fil du temps. Il en est de même pour les frais de manutention versés aux détaillants. Or, selon ces derniers, ces frais ne suffisent plus à couvrir les coûts de manutention des contenants consignés. Dans une étude de RECYC-QUÉBEC sur la prime de manutention aux détaillants en 2016, une valeur de 0,025 \$ en moyenne par contenant refléterait la valeur réaliste des coûts de manutention plutôt que le 0,02 \$ actuellement en vigueur;
- Le système de consigne publique en basé sur le contenu et non sur le contenant ce qui porte de plus en plus à confusion pour le consommateur, notamment avec la diversité accrue des types de boissons sur le marché.

Système de collecte sélective

La collecte sélective municipale, pour la période 2015-2017, présentait un taux de récupération du volet résidentiel qui atteignait 86,9 % pour les bouteilles de vin et de spiritueux, 72,4 % pour les bouteilles d'eau, 75,8 % pour les contenants non consignés de boissons en plastique (PET) et 65,2 % pour les canettes non consignées de boissons en aluminium⁶. Le morcellement de la chaîne de valeur n'a pas permis d'améliorer la performance aux niveaux notamment du recyclage des matières récupérées et du développement de débouchés locaux et limitrophes.

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 à assumer la majeure partie des coûts nets municipaux de la collecte sélective des matières recyclables. Encadré par le *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles* et la LQE, le régime de compensation vise ainsi à compenser les municipalités pour les coûts nets des services qu'elles fournissent pour la récupération et la valorisation des matières désignées par règlement.

Le régime de compensation a évolué au fil des années. Initialement fixé à 50 %, le taux de compensation des municipalités a augmenté graduellement pour atteindre 100 % des coûts nets admissibles à compter de 2013. Ce système fait que les municipalités sont les uniques donneurs d'ordres en ce qui a trait à la collecte sélective des contenants, emballages, imprimés et journaux et que la responsabilité des producteurs à l'égard du système est strictement financière.

L'illustration du système actuel de la collecte sélective soulève les constats suivants :

- Les producteurs compensent depuis près de sept ans la majorité des coûts nets municipaux de collecte, de transport et tri et conditionnement des matières recyclables sans avoir de contrôle sur la gestion des opérations ou sur leurs coûts qui permettrait d'assurer une gestion optimale des matières sur l'ensemble de la chaîne de valeur;

⁶ RECYC-QUÉBEC, *Méthode de calcul de la compensation pour la collecte sélective des matières recyclables*, 2018.

- Le Régime n'a généralement pas permis d'assurer le développement de débouchés locaux et limitrophes pour les matières triées afin de réduire la vulnérabilité des acteurs de la chaîne de valeur aux fluctuations des marchés étrangers;
- Le système actuel n'a aucune obligation ni aucun système de reddition de compte quant à la qualité des matières qui sortent des centres de tri;
- Le système actuel ne prévoit pas de conséquence si l'objectif de 70 % de recyclage des matières fixé dans le plan d'action de la politique n'est pas atteint.

3. PROPOSITION DU PROJET

Afin d'augmenter la performance du Québec dans la gestion des matières, le Ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques propose, conjointement avec RECYC-QUÉBEC, de moderniser les systèmes de consignes et de collecte sélective. Cette modernisation des systèmes vise l'atteinte de taux de récupération et de recyclage plus élevés, ce qui favorisera aussi l'efficacité de la chaîne de valeur des responsables du tri, du conditionnement et de la valorisation de ces matières.

Modernisation du système de consigne

Les orientations envisagées sont fondées sur deux mécanismes, soit la responsabilité élargie des producteurs (REP) et la consigne. Les modifications proposées s'appliqueraient également au réseau actuel de consigne de CRU. Il est proposé :

- D'élargir la consigne à tous les contenants prêts à boire de 100 ml à 2 L en plastique, carton/multicouches, verre et aluminium. Seraient exclus les concentrés, les prêts à mélanger, les condiments (ex. : bouillons, sauces, etc.), les sirops médicamenteux, les boissons vendues dans des emballages souples (ex. : *pouches*) ou de type vinier, les contenants ajoutés au point de vente (ex. : contenants de café jetable) ainsi que les contenants à remplissage multiple (CRM);
- De mettre en place cette nouvelle consigne en deux phases, où les contenants en plastique, verre et aluminium seraient consignés dans un premier temps. La consigne sur les contenants en carton/multicouches serait en vigueur une année plus tard;
- De fixer la valeur de la consigne à 0,25 \$ pour les contenants de vins et spiritueux, et à 0,10 \$ pour tous les autres contenants visés;
- De fixer des objectifs de récupération et de recyclage, en respectant la hiérarchie des 3RV sur la base des quantités mises sur le marché à atteindre par l'industrie : taux de 75 % en 2025 et de 90 % en 2030 (mécanisme de pénalités en cas de non-atteinte à déterminer);
- D'octroyer la gestion du système de consigne à un gestionnaire unique agréé et audité par RECYC-QUÉBEC. Le gestionnaire unique aurait la responsabilité financière, opérationnelle et communicationnelle du système;
- D'attribuer les coûts du système aux producteurs avec l'obligation d'internaliser les frais de récupération et de valorisation des différents types de contenants consignés (principe de la REP);
- De fixer par règlement des exigences minimales en matière d'accessibilité des points de dépôt sur le territoire (accès gratuit pour le citoyen, distance maximale d'un point de dépôt, nombre minimal de points de dépôt par région selon la taille de la population et le tissu économique régional, etc.);
- De fixer par règlement des exigences minimales en matière de reddition de compte via un rapport annuel d'activité (performances de récupération et de recyclage et performances financières),

identification du contenu minimal et obligation d'effectuer un audit des informations sont à déterminer;

- D'offrir la possibilité aux détaillants de récupérer uniquement les contenants en verre de bière, puisque la récupération des contenants en verre à remplissage unique (CRU) est basée sur la logistique déjà en place de récupération des contenants à remplissage multiple (CRM), ceux-ci étant ramassés ensemble par les brasseurs (à déterminer).

Modernisation du système de collecte sélective

Les orientations proposées visent la révision du partage des rôles et responsabilités à l'égard du système entre les organismes municipaux et les producteurs, selon une approche de REP :

- Transférer l'ensemble de la gestion du système de collecte sélective aux producteurs, tout en assurant un partenariat avec les municipalités pour les services de proximité (collecte et transport des matières);
- Établir un cadre réglementaire qui confierait la responsabilité du système de collecte sélective aux producteurs selon une approche de REP;
- La valeur de la consigne des contenants consignés récupérés par la collecte sélective pourra être réclamée par les centres de tri. En contrepartie, le gestionnaire de consigne demeurerait propriétaire de la matière, et la valeur de revente de la matière lui appartiendrait.

Mise en place d'une redevance de 10 \$ par tonne sur les matériaux de recouvrement alternatifs

Dans le but de promouvoir la valorisation du verre pour d'autres utilisations qu'en tant que matériel de recouvrement dans les lieux d'enfouissement⁷ et d'avoir un effet synergique avec l'élargissement de la consigne, l'imposition d'une redevance de 10 \$ la tonne⁸ sur les matériaux de recouvrement journalier alternatifs des lieux d'élimination est proposée. Ainsi, il y aurait un incitatif économique important à diriger le verre vers les installations de valorisation qui seront également stimulées par la création de gisement de verre trié à la source par la consigne. Actuellement, 875 000 tonnes de matériaux par année sont utilisées à des fins de recouvrement de surfaces des lieux d'élimination. De ce total, 17 100 tonnes sont du verre.

4. ANALYSE DES AUTRES OPTIONS

4.1 Options non réglementaires

L'analyse vise les orientations du projet de modernisation des systèmes de consigne et de la collective sélective. Bien que d'éventuelles modifications réglementaires soient nécessaires à la mise en place ultérieure de cette modernisation, ce projet s'appuie sur l'emploi d'instruments économiques telle la consigne et la REP.

⁷ Dans le but de limiter le dégagement d'odeurs, la propagation des incendies, la prolifération d'animaux ou d'insectes et l'envol d'éléments légers, les exploitants des lieux d'enfouissement technique sont tenus, à la fin de chaque journée d'exploitation, de recouvrir leurs matières résiduelles d'une couche de sol ou d'un autre matériel de recouvrement autorisé. Pour ce faire, les sols propres et faiblement contaminés de même que certaines matières résiduelles (résidus de déchetage de carcasses automobiles (fluff), résidus d'incinération (cendres)) et des matériaux recyclés, comme le verre, sont utilisés depuis plusieurs années pour le recouvrement des matières résiduelles dans les lieux d'enfouissement technique.

⁸ Les résidus fins de CRD ne seraient pas assujettis à cette redevance le temps que des options de valorisation soient mises en place. Un tel congé évitera d'accentuer le risque de déversements illégaux déjà observés de ces matières dans l'environnement.

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a défini la REP comme « un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation⁹ ». Cet instrument comporte deux dimensions interdépendantes essentielles :

- Le transfert en amont de la responsabilité matérielle ou économique, totale ou partielle, des municipalités vers les producteurs;
- La création d'incitations en faveur de la prise en compte des aspects environnementaux par les producteurs lors de la conception des produits, notamment dans le but d'en réduire la toxicité, d'améliorer leur potentiel de valorisation, d'éviter le gaspillage et d'assurer la pérennité des ressources.

Le ministère des Finances définit les consignes comme étant un incitatif économique dans la famille de l'écofiscalité¹⁰. Les modifications proposées entraîneront des modifications de nature réglementaires qui utiliseront des principes reconnus d'incitatifs économiques de nature non réglementaires.

4.2 Scénario alternatif : gestionnaire d'une consigne publique unique

Lors de l'élaboration des orientations étudiées dans la présente analyse, il a été envisagé que la consigne soit gérée à l'intérieur d'un seul système public. Dans le cadre de ce scénario alternatif, les principaux paramètres de la proposition seraient les mêmes (contenants consignés, objectifs de récupération, exigences minimales concernant les points de dépôts, etc.), mais la responsabilité des producteurs dans le système de consigne serait réduite, par rapport au scénario retenu.

En limitant le contrôle des producteurs sur le système, il serait difficile de les rendre complètement imputables des résultats, notamment en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs de valorisation et à tout déficit financier du système. L'incitatif à performer pour l'industrie risque d'être amoindri dans un tel système. En effet, l'industrie n'aurait pas la pleine liberté des moyens à utiliser pour atteindre ses objectifs de récupération. Dans le scénario retenu où les producteurs contrôlent l'ensemble de la chaîne de valeur, les incitatifs sont plus grands quant à l'innovation, à l'obtention d'économies d'échelle, à la conception de produits plus facilement valorisables et au déploiement d'un réseau de récupération plus performant.

Le scénario retenu permet de limiter le nombre d'intervenants impliqués dans la gestion du système, ce qui offre les meilleures possibilités d'optimisation du système de consigne. D'ailleurs, tel que décrit à la section 2, il existe actuellement un système de consigne public, avec une gouvernance semblable à celle du scénario alternatif et un système de consigne privé, entièrement géré par l'industrie. Bien que plusieurs autres facteurs que le mode de gouvernance puissent expliquer cet écart, le système privé obtient des taux de récupération plus élevés (environ 95 %) que ceux encadrés par un gestionnaire de consigne unique (environ 70 %).

5. ÉVALUATION DES IMPACTS

La présente analyse dresse le portrait des répercussions potentielles des orientations proposées par le MELCC et RECYC-QUÉBEC, à terme, lorsque tous les types de contenants seront consignés. Les données utilisées pour les évaluations ont majoritairement été évaluées par RECYC-QUÉBEC. La mise

⁹ CCME, *Plan d'action pancanadien pour la responsabilité élargie des producteurs*, 2009.

¹⁰ Ministère des Finances, *Le recours à l'écofiscalité – Principes d'application*, 2017.

en place de cette modernisation nécessitera l'adoption et la modification de lois et règlements. À ce stade, l'analyse offre des pistes de réflexion et des estimations sur la base d'orientations générales. L'évaluation des impacts de l'éventuelle modernisation des systèmes se précisera au moment des modifications législatives et réglementaires nécessaires qui fixeront un cadre réglementaire précis.

5.1 Description des secteurs touchés

L'ensemble des citoyens du Québec est potentiellement visé par la consigne. RECYC-QUÉBEC estime que l'élargissement de la consigne tel que proposé ferait passer le nombre de contenants consignés de 2,3 à environ 4,3 milliards en 2025. Les nouveaux contenants consignés sont les contenants en plastique (entre 1 et 1,2 milliard), les contenants en carton multicouches (de 575 à 600 millions), les bouteilles de verres (de 240 à 250 millions) et les canettes (50 millions).

Ce nombre accru de contenants visés aura des effets sur le réseau actuel de valoristes. Les valoristes sont des individus et des organismes qui récupèrent des contenants consignés parallèlement au réseau standard afin de financer leurs activités ou d'y trouver un revenu d'appoint.

Il y a actuellement environ 8 000 détaillants, représentés par l'Association des détaillants en alimentation du Québec, qui participent au système de consigne en place. La quasi-totalité des dépanneurs ont moins de 100 employés, alors que ce sont 83,5 % des épicerie qui en ont moins de 100. Statistique Canada indique que ces établissements sont rentables dans 73 % des cas. Les ventes dans ces points de commerce de détail sont estimées à 28 milliards de dollars. Le secteur du détail alimentaire représente environ 126 380 emplois¹¹.

Les ventes de boissons prêtes à boire pour les chaînes de supermarchés, les pharmacies, les magasins à rayons, les magasins généraux et clubs entrepôts (cela exclut les dépanneurs, la SAQ et les magasins spécialisés) atteignaient, en 2017, 2,1 milliards de dollars. Les principales catégories de boissons étaient les boissons alcoolisées (50 %), les jus et boissons (21 %), les boissons gazeuses (14 %), et l'eau plate et gazéifiée (10 %)¹². Les fournisseurs de boissons non alcoolisées en Amérique du Nord font partie d'un marché oligopolistique, dont les principaux joueurs sont Coca-Cola, PepsiCo, Nestlé, Naya et Lassonde.

Le projet propose d'assujettir au système de consigne 325 millions de contenants de lait annuellement. En 2018, 19 % de la production laitière était utilisée en lait alors que 2,6 milliards de dollars étaient issus de la vente de lait, ce qui soutenait 83 000 emplois¹³. Les principaux distributeurs de lait sont des grandes entreprises comme Parmalat (Lactancia, Béatrice), Agropur (Québon, Natrel, Sealtest) et Saputo (Nutrilait).

La Société des alcools du Québec (SAQ) met en marché plus de 200 millions de bouteilles de verre qui seraient visées par le projet de consigne. En 2018-2019, elle a affiché des ventes de 3,294 milliards de dollars, en hausse de 1,3 % par rapport à l'année précédente. Elle emploie 7 023 personnes réparties dans 409 succursales, 428 agences et dans ses centres administratifs.

En 2016, 572 organismes municipaux (OM) responsables agissaient en tant que « donneurs d'ordres » pour la collecte sélective et desservait 1 108 municipalités. Ces OM engagent autour de 50 entreprises de collecte qui transportent environ 775 000 tonnes de matière annuellement par la collecte municipale, et 225 000 tonnes par la collecte ICI. Ces matières sont dirigées vers un des 22 centres de tri recevant des matières recyclables de collectes municipales, répartis dans 14 régions administratives sur le territoire. Plusieurs modèles d'affaires coexistent dans le secteur des centres de tri : certains sont privés, certains sont des OBNL et certains sont municipaux.

¹¹ Association des détaillants en alimentation du Québec *Mandat d'initiative – Les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre*, 2019.

¹² MAPAQ, *Ventes au détail de produits alimentaires dans les grands magasins au Québec en 2017, 2017*.

¹³ Les producteurs de lait du Québec, *Rapport annuel 2018, 2018*.

Actuellement, il y a 37 lieux d'enfouissement technique et 2 incinérateurs pouvant recevoir des ordures ménagères en activité au Québec. En excluant les matériaux de recouvrement, ces lieux éliminent annuellement environ 2 millions de tonnes d'ordures ménagères ainsi que près de 2 millions de tonnes d'ordures provenant des secteurs industriel, commercial et institutionnel (ICI), pour un total de 4 142 061 tonnes¹⁴. En excluant la redevance à l'élimination, le chiffre d'affaires annuel du secteur associé à la gestion de ce type de matières est estimé à 281,7 M\$.

5.2 Avantages du projet

5.2.1 Entreprises

Efficacité accrue du financement du système de consigne pour les entreprises visées

La plus grande valeur marchande des contenants non contaminés issus de la mise en place d'un réseau efficace de consigne offrirait un plus haut taux de financement du système lui-même pour les entreprises visées. En effet, actuellement, les matières triées à la source ont une valeur marchande supérieure aux mêmes matières issues de la collecte pêle-mêle :

Tableau 1 : Valeur des matières selon le type de tri

Matières	Valeur collecte pêle-mêle	Valeur tri à la source
Verre	-19 \$/tonne	100 \$/tonne
Plastique	378 \$/tonne	660 \$/tonne
Aluminium	986 \$/tonne	1 320 \$/tonne
Carton de lait et de jus	4 \$/tonne	n.d.

Source : RECYC-QUÉBEC

Les entreprises responsables du système de consigne et les recycleurs bénéficieront d'un financement accru en raison de la hausse de la valeur des matières triées et non contaminées. En fonction de la performance des programmes de récupération, les revenus tirés de cette hausse de valeur marchande des matières pourraient être entre 10,8 M\$ et 13,0 M\$ annuellement (voir tableau 2). Ces revenus se répartiront entre les acteurs de la chaîne de valeur et financeront une partie du système de consigne.

Tableau 2 : Revenus potentiels supplémentaires pour les matières triées à la source

Taux de récupération	Tonnage total	Revenu supplémentaire
75 %	84 696	10,8 M\$
90 %	101 635	13,0 M\$

Autofinancement du système de consigne

Un système de consigne se finance par les consignes non réclamées et la valeur des matériaux récupérés. Lorsque le taux de récupération atteint un certain niveau, il est possible que les consignes non réclamées et la valeur de vente ne suffisent plus à financer le système. Ainsi, les systèmes de consigne se retrouvent donc à risque d'être déficitaires si le taux de récupération devenait trop important.

¹⁴ MELCC (2017)

Pour éviter ce risque, le projet de modernisation prévoit permettre aux entreprises visées d'internaliser les coûts de fonctionnement du système de consigne dans le prix des produits. En agissant de la sorte, les entreprises sont assurées de pouvoir offrir un système performant à coût nul pour elles. De plus, l'audit annuel du système par RECYC-QUÉBEC permettrait de vérifier que ces frais internalisés représentent réellement les coûts engagés.

Plus le prix des matières non contaminées et les taux de récupération seront élevés, plus les coûts de fonctionnement du système de consigne seront absorbés et moins l'internalisation des valeurs modulables payées par les consommateurs sera élevée, voire inexistante.

Entreprises assujetties au régime de compensation

Les entreprises actuellement assujetties au régime de compensation et qui mettent sur le marché des contenants qui seront maintenant consignés verront leur contribution au régime diminuer puisqu'elles ne paieront plus pour ces derniers. Elles demeureront toutefois assujetties pour les contenants et emballages servant à leur mise en marché. Ce coût évité par les entreprises est estimé au maximum à 24 M\$/an. Toutefois, les entreprises qui mettent en marché des contenants en verre visés par le système devront continuer de contribuer à la hauteur des coûts nets de traitement de cette matière au régime de compensation pour les contenants brisés pour lesquels la consigne ne pourra pas être réclamée. Cette proposition vise à protéger le système de collecte sélective des coûts engendrés pour le traitement du verre cassé à faible potentiel de valorisation.

Détaillants

Les orientations proposées dans le projet de modernisation de la consigne offrent plus de souplesse aux détaillants. Ceux-ci ne conserveraient que l'obligation de participer au système de consigne privé s'ils mettent en marché les produits visés par celle-ci, soit la bière et les contenants d'eau de plus de 8 litres. Par conséquent, les détaillants pourront adhérer au système de consigne élargi s'ils le souhaitent. Avec cette possibilité d'adhésion ou non au système, la pression chez les détaillants relativement aux coûts d'entreposage des contenants consignés s'en trouvera nécessairement réduite et les détaillants qui choisiront d'y participer le feront s'ils y perçoivent un avantage.

De plus, la détermination des frais de manutention offerts aux détaillants qui participeront au système de consigne sera effectuée par le gestionnaire unique en fonction du coût net par matière. Par conséquent, les détaillants ne devraient plus avoir à assumer de coût relatif à la manutention des contenants consignés. Actuellement, les frais de 0,02 \$ ne suffisent pas à compenser les coûts des détaillants. Le mécanisme envisagé vient régler cette problématique et éviter le manque à gagner pour les détaillants. Comme RECYC-QUÉBEC évalue que les frais devraient être à 0,025 \$, le manque à gagner, sur 1,6 milliard de contenants est estimé à 8 M\$.

Tableau 3 : Synthèse des avantages pour les entreprises

Intervenant	Avantage	Valeur annuelle estimée
	Valeur supérieure de la matière issue du tri à la source	Entre 10,8 M\$ et 13,0 M\$
Entreprises visées par la consigne	Coût nul du système pour les entreprises grâce à l'internalisation des coûts Réduction des sommes devant être versées aux organismes municipaux dans le cadre du régime de compensation pour la collecte sélective municipale	- au maximum 24,0 M\$
Entreprises visées par le système de collecte sélective		
Totalité des entreprises visées par la consigne et la collecte sélective	Plus grand contrôle des entreprises sur l'ensemble du système et ses coûts	-
Entreprises de conditionnement et de valorisation des matières	Débouchés économiques grâce à une meilleure qualité des matières	-
Détaillants	Pas d'obligation de participation au système élargie de consigne (Participation maintenue au système de consigne de CRU et de CRM de bière)	-
	Manque à gagner estimé qui serait annulé	8,0 M\$

5.2.2 Municipalités

Centres de tri

Le détournement de matières du système de collecte sélective vers le système de consigne permettra aux centres de tri d'éviter des coûts liés à l'enfouissement des matières et de bénéficier de davantage de revenus provenant des consignes réclamées. En effet, selon le tonnage de matières détournées, c'est près de 1,5 M\$/an de coûts d'enfouissement qui seraient évités par les centres de tri. Une partie des consommateurs continueront toutefois de mettre les contenants visés par la consigne dans le bac de la collecte sélective. En émettant l'hypothèse que 10 % des contenants consignés se retrouveraient dans la collecte sélective, les revenus réclamés par les centres de tri pourraient atteindre un maximum de 40,5 M\$. Cet argent, géré par le gestionnaire de système, pourrait être transféré pour compenser le manque à gagner de la collecte sélective. Ce mécanisme devrait permettre de réduire significativement l'impact sur les contributeurs au régime de collecte sélective.

Tableau 4 : Bénéfices des modifications proposées sur les centres de tri

	Valeur (\$)
Coûts d'enfouissement évités	1,5 M\$
Consignes réclamées	40,5 M\$ ¹⁵
Total	42,0 M\$

Source : RECYC-QUÉBEC (2019). *Nouvelle filière de récupération pour les contenants de boissons*, 2019.

Organismes municipaux responsables de la collecte sélective

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 à assumer la majeure partie des coûts nets municipaux de la collecte sélective des matières recyclables. Le régime de compensation vise ainsi à compenser les municipalités pour les coûts nets des services qu'elles fournissent pour la récupération et la valorisation des matières désignées par règlement.

Actuellement, la part des coûts compensée par le régime est notamment établie en fonction de plusieurs paramètres prévus par règlement, dont un facteur de performance et d'efficacité. De plus, les contributeurs au régime et les municipalités se partagent la responsabilité pour les coûts de gestion des matières non visées par le régime et présentes dans la collecte sélective municipale. En 2018, les municipalités recevaient ainsi entre 55 % et 96 % des coûts déclarés¹⁶.

Éco Entreprises Québec (ÉEQ) a estimé que, pour l'année 2018, la part des coûts supportés par les municipalités a été de 16,5 M\$, dont 10,1 M\$ associé au facteur de performance. À terme, la modernisation de la collecte sélective viendra alléger le fardeau financier des municipalités à l'égard de la gestion de ce système. En effet, elles n'auraient plus à supporter ces coûts, qui seraient intégralement assumés par les entreprises visées, y compris les coûts liés aux équipements de collecte et à l'information, à la sensibilisation et à l'éducation.

5.2.3 Société

Population

Les orientations proposées répondront aux attentes de la population en matière de recyclage. En effet, selon différents sondages réalisés durant les dernières années, la grande majorité des citoyens, soit plus de 90 %, appuie l'élargissement de la consigne à d'autres contenants de boissons. En outre, la modernisation des systèmes entraînerait une amélioration de l'opinion du public envers le système et des acquis en ce qui concerne la de la récupération des matières recyclables par les citoyens.

Valoristes

L'application de la consigne à un plus large éventail de contenant apporte une solution à la récupération hors foyer des contenants, mais vient aussi hausser les revenus des valoristes.

La caractérisation des matières résiduelles du secteur résidentiel de RECYC-QUÉBEC permet d'évaluer la part de matière qui se retrouve actuellement dans le bac de collecte sélective et celle qui se retrouve

¹⁵ Le projet prévoit que 4,3 milliards de contenants soient consignés en 2025 à 0,10 \$, et à 0,25 \$ pour les contenants de vins et spiritueux. La valeur exclut les contenants en verre, sous l'hypothèse qu'ils sont majoritairement brisés lors de la collecte sélective.

¹⁶ RECYC-QUÉBEC (2018a)

dans les déchets. Le tableau suivant illustre ces résultats pour les contenants visés par la proposition de modification au système de consigne.

Tableau 5 : Taux de récupération résidentiel 2015-2017 de la collecte sélective pour certains contenants

Matière	Contenant	Taux de récupération	Déchets
Consigne actuelle	Aluminium et plastique	72,3 %	27,7 %
Carton	Contenants à pignon	77,9 %	22,1 %
	Contenants aseptiques	54,9 %	45,1 %
Verre	Bouteilles de boisson alcoolisée	86,9 %	13,1 %
	Bouteilles de boisson non alcoolisée	76,0 %	24,0 %
Plastique	Bouteilles en plastique ⁽¹⁾	64,8 %	35,2 %
Aluminium	Canettes en aluminium non consignées	65,2 %	34,8 %

(1) Moyenne pour les bouteilles et contenants en plastique.

Source : RECYC-QUÉBEC, 2018.

Afin d'analyser l'impact des modifications proposées sur le revenu potentiel des valoristes, des hypothèses sont émises sur la part des contenants utilisée au foyer¹⁷ et celle hors foyer. Ces hypothèses sont décrites dans le tableau suivant.

Tableau 6 : Hypothèses sur le lieu de consommation des contenants visés par la consigne

Type de contenant	Quantité	Consommation au foyer	Consommation hors foyer
Contenants visés actuellement	2 300 millions	90 %	10 %
Contenants en plastique	1 100 millions	40 %	60 %
Contenants en verre	250 millions	95 %	5 %
Contenants en carton	575 millions	90 %	10 %

Aussi, le modèle pose les deux hypothèses suivantes :

- (1) 10 % des contenants consignés qui se retrouvent dans la collecte sélective pourront être interceptés par les valoristes;
- (2) 50 % des contenants consommés hors foyer sont disponibles pour les valoristes.

Avec ces hypothèses, il est estimé que les modifications proposées augmenteraient le nombre de contenants accessibles pour les valoristes de 632 millions, ce qui hausserait leurs revenus potentiels de 60,3 M\$ (voir tableau suivant).

¹⁷ La consommation dans les établissements de restauration, les bars, etc. est considérée comme au foyer.

Tableau 7 : Revenus potentiels pour les valoristes

Type de contenant	Valeur	Quantité potentielle	Revenus potentiels supplémentaires
Contenants consignés actuellement	0,05 \$ ⁽¹⁾	137 millions	6,8 M\$
Contenants en plastique	0,10 \$	401 millions	40,1 M\$
Contenants en verre	0,25 \$	27 millions	6,7 M\$
Contenants en carton	0,10 \$	67 millions	6,7 M\$
TOTAL		632 millions	60,3 M\$

(1) Différence entre la consigne proposée et la consigne actuelle

5.2.4 Environnement

Hausse des taux de récupération

L'élargissement de la consigne permettra de hausser les quantités récupérées de contenants, particulièrement des contenants de plastiques qui se dégradent au bout de centaines d'années et se retrouvent dans les océans sous la forme de microplastiques dommageables pour la biodiversité. Le projet de modernisation du système de consigne assujettirait environ 2 milliards de contenants supplémentaires, dont 1 à 1,2 milliard de contenants de plastique, 575 à 600 millions de contenants de carton, 240 à 250 millions de contenants de verre et 50 millions de contenants en aluminium. À terme, le signal qu'envoie un prix plus élevé sur les contenants pourrait favoriser l'utilisation de contenants de plus grand format ou à remplissage multiple. Ces éléments sont en concordance avec la hiérarchie des 3RV (réduction à la source, réemploi, recyclage et valorisation). Une diminution des contenants mis sur le marché permettrait de réduire la quantité de matières résiduelles à éliminer.

Impacts potentiels sur les émissions de gaz à effet de serre

En fonction de l'organisation du système de consigne (points de dépôt, détaillants ou autres) qui sera privilégiée par l'industrie et le gestionnaire unique, une réduction des gaz à effet de serre (GES) pourrait résulter de la mise en place de la consigne. En effet, une telle situation pourrait survenir dans le cas où la réduction des matières dirigées à l'enfouissement et la hausse de leur valorisation entraîneraient une réduction supérieure des émissions de GES à celle liée à l'augmentation du transport et de la manutention des matières consignées. De plus, en offrant au marché local des matières non contaminées ayant un plus grand potentiel sur le plan du recyclage et de la valorisation, on permettrait qu'une part des matières destinées actuellement à l'exportation trouve preneur dans un réseau de proximité et que leur empreinte GES en transport soit réduite.

Économie circulaire

En 2018, le Québec a importé 150 M\$ de « déchets et rebuts ¹⁸ » de papier, de carton, de plastique, de caoutchouc et de verre. Une part de ces importations provient de contenants consignés d'autres territoires.

Les entreprises auront désormais accès à des matières de qualité similaire au Québec. Comme ces matières seront accessibles avec moins de frais de transport, il est fort probable que le projet de modification crée des occasions d'affaires pour les entreprises québécoises. D'autant plus, que ces matières auront une empreinte carbone en transport moindre.

¹⁸ Institut de la statistique du Québec (2019)

Cette approche est cohérente avec l'orientation gouvernementale de l'économie circulaire. Si des matières québécoises remplacent des matières importées, le Québec sera moins dépendant des importations de ces matières et sa balance commerciale sera améliorée.

À plus long terme, la réduction du coût de ces matières pourrait permettre à plusieurs entreprises d'investir et de créer de nouvelles utilisations pour ces matières. Ces investissements pourront être créateurs d'emplois dans plusieurs régions du Québec.

Par ailleurs, le développement des débouchés locaux et limitrophes pour les matières triées au Québec réduira la dépendance des entreprises du domaine du tri des matières au Québec aux marchés étrangers et à leurs fluctuations.

5.3 Inconvénients du projet

5.3.1 Entreprises

Entreprises visées par le projet de modernisation de la consigne et de la collecte sélective

La majorité des entreprises visées par le projet de modernisation sont déjà visées par le système actuel de consigne de la *Loi sur la vente et la distribution de bière et de boissons gazeuses dans des contenants à remplissage unique* et par le régime de compensation. Pour la mise en œuvre du projet de modernisation, les entreprises visées devront se regrouper au sein d'un gestionnaire unique agréé par RECYC-QUÉBEC. La mise en place d'un organisme centralisé de gestion occasionnera des exigences de reddition de compte pour les entreprises visées. Par exemple, pour les entreprises qui ne le font pas déjà, elles devront adapter les codes-barres sur les produits visés, devront être représentées sur le Conseil d'administration du gestionnaire du système et devront mettre en place un système de suivi et de reddition de compte permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés par le gouvernement. Une partie de ces éléments fait déjà partie de la reddition de compte régulière que font les entreprises. Finalement, l'ensemble de ces coûts pourra être internalisé dans le prix des produits.

Le système devra prévoir, en fonction des exigences formulées dans un futur projet de règlement encadrant cette modernisation, le déploiement d'un réseau opérationnel de consigne. Les entreprises visées, regroupées au sein de leur gestionnaire unique, établiront la stratégie de leur choix quant au déploiement du système afin d'atteindre les objectifs de récupération fixés par le gouvernement. Par exemple, elles pourraient choisir de mettre en place un important réseau de points de dépôt, de conclure des ententes avec les détaillants, ou encore, de fonctionner avec un système mixte.

Les points de dépôts peuvent être manuels (employés qui effectuent le tri) ou automatisés. Dans les provinces canadiennes où ce type d'équipement existe déjà, chaque point de dépôt gère en moyenne 6 millions de contenants par année. Le coût d'implantation d'un dépôt manuel est évalué entre 100 000 \$ et 150 000 \$, alors que celui d'un dépôt automatisé varie entre 250 000 \$ et 300 000 \$. Le coût de fonctionnement d'un dépôt manuel est de 0,045 \$ par contenant alors que celui d'un dépôt automatisé est de 0,015 \$¹⁹. Les revenus des points de dépôts proviendront essentiellement de la prime de manutention.

Effets sur la consommation des produits visés

La valeur de la consigne et l'internalisation des coûts feront augmenter le prix des boissons de type « prêt à boire », tel qu'illustré à la section 5.3.3. Généralement, une hausse des prix des produits aura un effet à la baisse sur les quantités vendues (concept économique d'élasticité prix). Toutefois, comme le projet vise l'ensemble des contenants entre 100 ml et 2L, tous les produits supporteront le même effet que leurs

¹⁹ RECYC-QUÉBEC

concurrents. Les consommateurs pourraient toutefois se tourner vers des formats de plus grande taille des mêmes produits. En outre, l'effet pourrait être plus marqué sur le marché de l'eau en bouteille, puisqu'une option concurrente est de remplir sa propre bouteille réutilisable à la maison ou dans des sources publiques. Ces impacts sont en concordance avec la hiérarchie des 3RV (réduction à la source, réemploi, recyclage et valorisation). Une diminution des contenants mis sur le marché permettrait de prévenir la production de matières résiduelles et de réduire la quantité de ces matières à éliminer.

Lieux d'élimination

Baisse des quantités de matières résiduelles dirigées à l'élimination

Le projet détournerait 90 000 tonnes²⁰ de matières par année des lieux d'enfouissement vers le système de consigne. Bien que ce transfert génère de nombreux avantages environnementaux et économiques, les lieux d'enfouissement subiraient tout de même une perte de revenu pour ces matières estimée à 6,1 M\$ annuellement (voir tableau 8).

Tableau 8 : Diminution de revenu des lieux d'enfouissement

	Formule	Valeur
Matières résiduelles enfouies en moins	A	90 000 tonnes
Coût moyen d'enfouissement ⁽¹⁾	B	68 \$/tonne ⁽²⁾
Revenus en moins	A x B	6,1 M\$

(1) Exclut la valeur des redevances à l'élimination de matières résiduelles

(2) Source : Direction des matières résiduelles

Ajout d'une redevance sur les matériaux alternatifs de recouvrement

Il est proposé d'assujettir les matériaux de recouvrement à une redevance de 10 \$/tonne pour notamment favoriser la valorisation du verre. Par ailleurs, il est supposé que l'utilisation des matériaux de recouvrement par les lieux d'élimination devrait être relativement stable dans le temps. En effet, le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles prescrit que les matières résiduelles enfouies doivent être recouvertes tous les jours, et ce peu importe la quantité enfouie.

Ainsi, environ 874 000 tonnes de matériaux de recouvrement seront désormais soumises à une redevance de 10 \$ par tonne, générant 8,7 M\$ qui seront assumés par les exploitants de lieux d'enfouissement technique.

²⁰ RECYC-QUÉBEC, *Nouvelle filière de récupération pour les contenants de boissons*, 2019.

Tableau 9 : Synthèse des coûts pour les entreprises

Intervenant	Élément	Valeur annuelle estimée
Entreprises visées par la consigne	Mise en place d'un système de gestion et d'un réseau d'opération de la consigne (code barre, reddition de compte, atteinte des objectifs)	Coût supérieur à ceux associés à la collecte sélective
	Hausse du prix des produits visés	Potentiel de baisse de ventes de produits (petits CRU, bouteilles d'eau)
Entreprises visées par le système de collecte sélective		
Totalité des entreprises visées par la consigne et la collecte sélective	Application du principe de REP. Transfert des coûts nets de collecte sélective non compensés par le régime de compensation des organismes municipaux vers les producteurs	16,5 M\$
Lieux d'élimination	Baisse de revenus provenant des matières dirigées à l'enfouissement	6,1 M\$
	Imposition d'une redevance de 10 \$/tonne sur les matériaux de recouvrement	8,7 M\$

5.3.2 Municipalités

Organismes municipaux

L'application de la consigne à de nouveaux contenants vient affecter les revenus transférés par le système de compensation pour la collecte sélective actuellement en place. En effet, les organismes municipaux ne recevront plus la compensation versée par les entreprises pour la gestion des contenants qui seront désormais visés par la consigne. Dans la mise en place du système, les régions devront être bien desservies en s'assurant que les points de dépôts des plus grands centres ne contribuent pas à dévitaliser les milieux plus éloignés.

RECYC-QUÉBEC estime la baisse de financement de la collecte sélective à un maximum de 24 M\$/an, soit 16,8 % des revenus actuels du système de collecte sélective. À elle seule, la SAQ représente environ 12 % de ces revenus. Bien que l'assujettissement à la consigne entraîne le retrait d'une quantité importante de matières de la collecte sélective, le coût lui étant associé ne diminuerait pas dans les mêmes proportions. En effet, actuellement les trois quarts des coûts nets²¹ de la collecte sélective proviennent de la collecte et du transport de la matière. Ces coûts sont fixes et demeureront présents, puisque la collecte et le transport des matières recyclables continueront de s'effectuer selon des modalités similaires.

Centres de tri

Les centres de tri sont au cœur des modifications proposées. Notons toutefois que 63 % des matières reçues par les centres de tri sont des papiers et des cartons, majoritairement non visés par les

²¹ Éco Entreprises Québec, *Modèle d'allocation des coûts par activité des opérations de collecte, de transport, de tri et de conditionnement des matières recyclables*, 2013.

modifications proposées. En outre, moins de matières se retrouveraient aux centres de tri, puisqu'elles seraient consignées et rapportées dans une plus grande part à des points de dépôt. Par conséquent, les revenus issus de la vente de matières vont diminuer. Cette baisse des revenus des centres de tri est estimée à 4,2 M\$/an.

Actuellement, il est estimé que 219,9 millions de contenants consignés transitent par les centres de tri, et que le montant de la consigne est réclamé sur 120,1 millions de ceux-ci²². Les centres de tri peuvent donc réclamer 0,05 \$ sur chacun de ces contenants, en plus de profiter de la valeur de revente de la matière. Les revenus provenant de la consigne et de la vente de matériaux sont estimés à 7,8 M\$ annuellement²³. Le projet prévoit que les centres de tri pourront toujours réclamer la consigne sur les contenants qui s'y retrouveront, tel qu'illustré à la section 5.2.2. Par contre, la vente des matières de ces contenants serait la responsabilité du gestionnaire de consigne, ce qui représente une perte de revenu pour les centres de tri. Cette perte de revenu est toutefois inférieure à la valeur de la consigne que les centres de tri pourront réclamer.

De plus, le projet prévoit que les entreprises qui mettent en marché des contenants de verre devront continuer de compenser les coûts nets des contenants consignés se retrouvant brisé dans la collecte sélective. Cela permet d'assurer aux centres de tri de ne pas soutenir les coûts des matières de verre brisé difficilement valorisable.

Les centres de tri ont investi ces dernières années des sommes importantes dans la modernisation de leurs installations, notamment dans des lecteurs optiques. Ces appareils trient automatiquement les matières comme le verre, l'aluminium et le plastique. Étant donné que les centres de tri recevront un volume moins important de ces matières, les investissements passés deviendront plus difficiles à rentabiliser. Ces équipements, notamment les lecteurs optiques pourront toutefois continuer de servir aux matières restantes dans le bac ou être configurés différemment pour servir pour d'autres matières.

Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles

Les municipalités reçoivent annuellement près de 75 M\$ du Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles, afin de soutenir la mise en œuvre du plan de gestion des matières résiduelles en vigueur sur leur territoire. Une partie de cette somme peut ainsi être utilisée pour financer certains coûts de la collecte sélective. La diminution des redevances occasionnée par la réduction de l'enfouissement de matières résiduelles viendra réduire le revenu des municipalités. Toutefois, l'objectif de la redevance et de la consigne est de diminuer les matières dirigées à l'enfouissement : cette baisse de revenu est donc souhaitable à terme et dans les faits démontrerait que les mécanismes en place atteignent leur objectif.

5.3.3 Société

Dans le système de consigne actuel, la valeur des consignes non réclamées s'élève à environ 32 M\$²⁴. Cette valeur pourrait passer à 159,9 M\$ en 2025 avec un taux de récupération de 75 %, avant de baisser à 88,3 M\$ en 2030 avec un taux de récupération de 90 % (voir tableau 10). Cette valeur tient compte des consignes réclamées par les centres de tri ainsi que des contenants perdus ou enfouis. Ces coûts sont supportés par les consommateurs qui choisissent de ne pas réclamer la consigne sur les contenants. Ce coût pourrait être nul si tous les contenants étaient rapportés.

²² BGE, *Statistiques de récupération*, [en ligne], <https://bge-quebec.com/la-consigne/#statistiques>.

²³ Source : RECYC-QUÉBEC

²⁴ Consignaction, *Le recyclage des contenants consignés : une méthode de production moins énergivore*, 2019.

Tableau 10 : Coûts pour les citoyens provenant de la consigne non réclamée

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Taux de récupération	75 %	78 %	81 %	84 %	87 %	90 %
Nombre de contenants	4,3 milliards					
Valeur de la consigne	0,25 \$ sur les bouteilles de vin et spiritueux; 0,10 \$ sur les autres contenants					
Consignes réclamées par les centres de tri	40,5 M\$	40,5 M\$	40,5 M\$	40,5 M\$	40,5 M\$	40,5 M\$
Contenants perdus ou enfouis	119,4 M\$	105,0 M\$	90,7 M\$	76,4 \$	62,1 M\$	47,8 M\$
Consignes totales non réclamées	159,9 M\$	145,6 M\$	131,2 M\$	116,9 M\$	102,6 M\$	88,3 M\$

Internalisation des coûts

Les entreprises pourront internaliser les frais de récupération qu'elles doivent assumer pour financer le système de consigne ce qui peut entraîner une hausse du prix des produits pour les citoyens allant en moyenne de 0,01 \$ à 0,03 \$ par contenant. Le tableau suivant illustre les frais de récupération perçus dans des systèmes de consigne en Alberta et en Colombie-Britannique pour certains produits.

Tableau 11 : Frais de récupération pour certains produits consignés au Canada

	Province	Consigne	Frais de récupération	Montant total
Canettes d'aluminium	Alberta	0,10 \$	-	0,10 \$
	Colombie-Britannique	0,05 \$	-	0,05 \$
Bouteilles de plastique jusqu'à un litre	Alberta	0,10 \$	0,02 \$	0,12 \$
	Colombie-Britannique	0,05 \$	0 03 \$	0,08 \$
Bouteille de plastique de plus d'un litre	Alberta	0,25 \$	0,08 \$	0,33 \$
	Colombie-Britannique	0,20 \$	0,05 \$	0,25 \$
Bouteille de verre jusqu'à un litre	Alberta	0,10 \$	0,08 \$	0,18 \$
	Colombie-Britannique	0,05 \$	0,06 \$	0,11 \$
Bouteille de verre de plus d'un litre	Alberta	0,25 \$	0,10 \$	0,35 \$
	Colombie-Britannique	0,20 \$	0,17 \$	0,37 \$

Dans certains cas, les frais de récupération dépassent la valeur de la consigne et peuvent avoir un effet sur le prix d'achat. Par exemple, les bouteilles de plastique de moins d'un litre ont une consigne et des frais de récupération s'élevant à 0,12 \$ en Alberta. Ce produit est régulièrement vendu en magasin à un prix avoisinant 2 \$ pour 24 bouteilles, et le surcoût est de 2,88 \$, ce qui est plus du double du prix original.

Ces frais s'ajoutent à ceux de la consigne et sont modulables selon la matière. Ils ne sont ni une taxe, ni un dépôt remboursable, et sont utilisés au besoin dans le but d'assurer un financement suffisant des systèmes de récupération. En Colombie-Britannique, par exemple, ces frais varient d'un contenant à

l'autre, passant de 0 à 0,17 \$ par type de matière et selon le volume du contenant, la moyenne étant de 0,04 \$. Ces frais sont indispensables au bon fonctionnement du système dans cette province, puisqu'ils le financent à la hauteur de 51 %²⁵. Les modifications proposées pour le Québec prévoient toutefois interdire ces CRF. Ainsi, les coûts du système devront être à la charge des entreprises et, le cas échéant, internalisés sur le prix des produits pour assurer l'autofinancement du système. Il s'agit alors d'une consigne 100 % remboursable à laquelle s'ajoute une valeur modulable et internalisée par les entreprises.

Confusion sur les contenants visés

Finalement, la modification proposée du système de consigne pourrait entraîner une certaine confusion pour les citoyens. En effet, comme la consigne ne viserait que les contenants de boissons de type « prêt à boire » entre 100 ml et 2L, les mêmes boissons dans d'autres contenants et des contenants similaires de boissons alimentaires, de concentrés ou d'aliments ne seraient pas visées. De plus, l'arrivée possible de nouveaux types de points de dépôt, de sorte que le retour des contenants consignés ne se ferait pas systématiquement dans les points de vente, pourrait ajouter à la confusion.

5.4 Appréciation de l'impact anticipé sur l'emploi

Selon la firme de recherche CM Consulting, une consigne créerait significativement plus d'emplois que le recyclage « standard ». Cela s'explique par le fait qu'une plus grande quantité de matières est récupérée et qu'une plus grande valeur est ajoutée à ces matières. Une partie de cette valeur ajoutée provient du capital (machinerie), mais une grande part de cette valeur est due au travail. Ainsi, il y aura donc davantage de travailleurs associés à la collecte, au tri et au transport de ces matières pour créer davantage de valeur.

Comme le modèle d'affaires retenu par l'industrie pour la gestion de cette consigne est inconnu, les hypothèses suivantes sont posées :

- Il n'y aura aucune perte d'emplois dans les centres de tri actuels;
- Les emplois affectés dans le système de consigne actuel seront transférés dans le nouveau système;
- Le modèle d'affaires retenu serait comparable à celui de l'Alberta (Alberta Beverage Container Recycling Corporation (ABCRC));
- Le système de l'Alberta est transposable au Québec.

Dans le système albertain, l'ABCRC embauchait 172 personnes en 2018 pour gérer 1,9 milliard de contenants consignés²⁶. Le projet de règlement prévoit augmenter le nombre de contenants consignés d'environ 2 milliards. Ainsi, comme le nombre de contenants supplémentaire est semblable à celui géré par l'ABCRC, en considérant les hypothèses formulées, les gains en emploi seraient du même ordre de grandeur.

²⁵ Encorp Pacific, *2018 Annual Report*, 2019.

²⁶ Alberta Beverage Container Recycling Corporation, *Sustainability Report 2018*, 2019.

Tableau 12 : Grille d'appréciation de l'impact sur l'emploi

Nombre d'emplois touchés	
Impact favorable sur l'emploi (création nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le ou les secteurs touchés)	
500 et plus	
100 à 499	√
1 à 99	
Aucun impact	
0	
Impact défavorable (perte nette globale d'emplois au cours des 3 à 5 prochaines années pour le ou les secteurs touchés)	
1 à 99	
100 à 499	
500 et plus	

À long terme, le nouveau système pourrait causer une réduction du coût de certains intrants pour des entreprises. Cette situation stimulerait l'investissement de plusieurs entreprises et serait créatrice d'emplois.

Ainsi, le projet de règlement pourrait créer plusieurs emplois indirects dus aux usines de transformation secondaire de ces matières. Par exemple, en ce moment, Owen Illinois emploie 320 personnes dans son usine de bouteille de verre à Montréal.

5.5 Synthèse des impacts

La présente analyse dresse le portrait des répercussions potentielles des orientations proposées par le gouvernement. La mise en place de cette modernisation nécessitera l'adoption et la modification de lois et règlements. À ce stade, l'analyse offre des pistes de réflexion et des estimations sur la base d'orientations générales. L'évaluation plus précise des impacts de l'éventuelle modernisation des systèmes se fera au moment des modifications législatives et réglementaires nécessaires qui fixeront un cadre réglementaire précis.

Le tableau synthèse à la page suivante présente des impacts mesurés sur la base de coûts annuels, et reflète l'impact à partir du moment où les mesures seraient pleinement adoptées. Étant donné que la période d'implantation des modifications proposée est inconnue à ce stade, les coûts et avantages représentent des ordres de grandeur des impacts réels. C'est pourquoi il n'est pas approprié de les additionner et d'obtenir un impact net, puisqu'ils pourraient survenir à des moments différents.

À long terme, cette restructuration des systèmes devrait notamment :

- Accroître la responsabilité des entreprises visées quant aux matières qu'elles mettent sur le marché et favoriser l'écoconception des produits;
- Optimiser le système en tenant compte de l'ensemble de la chaîne de valeur;
- Hausser les taux de récupération et de recyclage des contenants, emballages, imprimés et journaux des deux systèmes;

- Hausser la qualité du tri des matières récupérées, ce qui permettrait de répondre aux besoins des marchés locaux et limitrophes;
- Augmenter et standardiser la qualité de la matière sortant des centres de tri;
- Réduire la vulnérabilité des acteurs au regard des fluctuations des marchés;
- Favoriser l'utilisation de matières ayant un fort potentiel de valorisation dans les procédés de fabrication;
- Favoriser l'innovation, le développement des débouchés locaux et limitrophes et l'économie circulaire;
- Accroître la reddition de compte, la transparence et la traçabilité des matières;
- Accroître la confiance des citoyens à l'égard du système et maintenir les acquis en ce qui concerne la récupération des matières recyclables;
- Corriger la situation où les producteurs doivent payer une facture liée à des activités planifiées et réalisées par les municipalités sur lesquelles ils n'ont aucune influence.

Tableau 13 : Synthèse des avantages et inconvénients du projet pour les entreprises

Intervenants	Avantages	Inconvénients	Impacts
Entreprises			
Entreprises visées par la consigne	Valeur supérieure de la matière issue du tri à la source		Entre 10,8 M\$ et 13,0 M\$
	Coût nul du système pour les entreprises grâce à l'internalisation des coûts		Assure aux entreprises de couvrir l'entièreté du système de consigne
		Mise en place d'un système de gestion et un réseau d'opération de la consigne (code barre, reddition de compte, atteinte des objectifs)	Coût de fonctionnement supérieur à celui du système de collecte sélective
		Hausse du prix des produits visés	Potentielle baisse de ventes de produits (petits CRU, bouteilles d'eau)
	Réduction des sommes devant être versées aux organismes municipaux dans le cadre du régime de compensation pour la collecte sélective municipale		Au maximum 24,0 M\$
Totalité des entreprises visées par la consigne et la collecte sélective	Plus grand contrôle des entreprises sur l'ensemble du système et ses coûts.	Application du principe de REP	Transfert des coûts nets de collecte sélective non compensés par le régime de compensation des organismes municipaux vers les producteurs estimés à -16,5 M\$
Entreprises de conditionnement et de valorisation des matières	Débouchés économiques grâce à une meilleure qualité des matières		Potentiel de développement économique : innovation, hausse de l'emploi, économie circulaire, etc.
Détaillants	Pas d'obligation de participation au système élargi de consigne (participation maintenue au système de consigne de CRU et de CRM de bière)		Bénéfices liés à l'abandon du système de remboursement des frais de manutention
	Coût nul si elles participent au système en raison de l'établissement des frais de manutention en fonction du coût net par matière		Frais de manutention ajustés au coût Manque à gagner actuel évalué à 8 M\$
Lieux d'élimination		Baisse de revenu provenant des matières dirigées à l'enfouissement	-6,1 M\$
		Imposition d'une redevance de 10 \$/tonne sur les matériaux de recouvrement	-8,7 M\$

Tableau 14 : Synthèse des avantages et inconvénients du projet pour les municipalités, la société et l'environnement

Intervenants	Avantages	Inconvénients	Impacts	
Municipalité				
Organismes municipaux responsables de la collecte sélective	Revenus maximaux potentiels tirés de la réclamation de la consigne par les centres de tri		40,5 M\$	
	Coûts d'enfouissement évités		1,5 M\$	
	Réduction des responsabilités pour la gestion de la collecte sélective		16,5 M\$	
	Compensation par les entreprises des coûts nets des contenants en verre brisés consignés qui se retrouveront dans la collecte sélective	Réduction du financement provenant du régime de compensation financière et de la revente des matières (-24 M\$)		Au maximum 24,0 M\$
		Baisse des revenus de la vente des nouvelles matières visées par la consigne		-4,2 M\$
		Le gestionnaire unique de la consigne sera propriétaire de la matière triée visée	Baisse des revenus de la vente des matières visées par la consigne	
		Baisse de la rentabilité des équipements de tri	Désuétudes des investissements visant le tri de matières qui seront visées par la consigne	
	Réductions potentielles des revenus provenant des redevances à l'élimination	Baisse marginale des subventions versées par municipalité		
Société				
Population	Réponds à la demande de la population		Adhésion populaire de la modernisation des systèmes	
		Coût de la consigne non réclamée	Entre 159,9 et 88,3 M\$	
		Internalisation des coûts de fonctionnement du système de consigne	Hausse potentielle du coût des produits	
Valoristes	Revenus supplémentaires potentiels		60,3 M\$	
Emploi	Implantation d'un réseau de consigne		Entre 100 et 499 emplois	
Environnement				
Contamination	Réduction des risques environnementaux (contamination eau, sol, air, biodiversité)		Hausse du taux de récupération et réduction de l'enfouissement	
Changement climatique	Potentiel de hausse ou de baisse des GES			
Économie circulaire	Intégration de la chaîne de valeur		Baisse de l'importation de déchets et rebuts de papier, de carton, de plastique, de caoutchouc et de verre de meilleure qualité	
Modification des habitudes de consommation	Baisse potentielle de la consommation de petits CRU		Transfert de consommation vers des contenants de plus grands formats et/ou à remplissage multiple	

5.6 Consultation des parties prenantes

La Commission des transports et de l'environnement a tenu, en août 2019, quatre séances sur les enjeux du recyclage et de valorisation locale du verre. Plusieurs acteurs du secteur ont eu l'occasion de déposer des mémoires²⁷ avec leurs recommandations, notamment Équiterre, Réseau Environnement, le Conseil canadien du commerce de détail, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, l'Union des municipalités du Québec, la Communauté métropolitaine de Montréal, l'Association des brasseurs du Québec, Éco Entreprises Québec, la SAQ et RECYC-QUÉBEC. Par ailleurs, le projet étant au stade de mémoire d'orientation, les parties prenantes auront l'occasion de formuler leurs commentaires d'ici la rédaction des projets de règlement. Ces dernières seront également consultées précisément sur les hypothèses utilisées dans le calcul des coûts et des avantages du projet.

Comité d'action pour la modernisation de la récupération et du recyclage

Le Comité d'action pour la modernisation de la récupération et du recyclage mis en place par le ministre Benoit Charette a proposé des recommandations pour revoir le partage des rôles et responsabilités des intervenants du système de collecte sélective pour responsabiliser davantage les principaux acteurs, soutenir l'ensemble de la chaîne de valeur, développer les débouchés locaux et réduire ainsi la vulnérabilité de l'industrie aux fluctuations des marchés.

Modernisation de la consigne publique

Afin d'adresser l'ensemble des constats quant au besoin de moderniser le système de consigne publique, RECYC-QUÉBEC a travaillé depuis janvier 2017 en collaboration avec l'industrie des embouteilleurs et des détaillants. Un comité avisé de l'industrie et six groupes de travail se sont réunis plus de trente fois jusqu'en janvier 2018 afin de revoir le modèle économique, opérationnel et de gouvernance de la consigne publique en faveur d'une plus grande performance environnementale.

Depuis mai 2019, d'autres rencontres ont eu lieu avec chacune de ces mêmes associations qui représentent l'industrie dans le but de leur présenter une proposition quant à la modernisation de la consigne en complémentarité avec la collecte sélective. Les réactions des parties prenantes ont été partagées à l'égard de la première proposition et des éléments importants, suggérés par ces mêmes parties prenantes, ont été intégrés à la proposition au fur et à mesure des consultations.

Tableau 15 : Enjeux de l'industrie et intégrations à la proposition

Enjeux partagés par l'industrie	Réponses proposées et intégrées à la proposition
Les contributeurs d'ÉEQ ne veulent pas assumer le coût de gestion des contenants consignés dans la collecte sélective comme c'est le cas aujourd'hui avec les matières orphelines qui sont payées à 50-50 par les contributeurs d'ÉEQ et les municipalités, du fait que celles-ci sont visées par le régime de compensation pour la collecte sélective.	Faire interagir les systèmes entre eux et en complémentarité. Le gestionnaire de consigne contribuera au coût net de la collecte sélective pour ses contenants, et un mécanisme de compensation est prévu pour les contenants consignés déposés dans la collecte sélective.
La récupération uniquement en dépôt pourrait faire chuter le taux de retour des CRM de bière.	Récupération seulement de la bière en verre chez les détaillants (CRM et CRU). Cette proposition

²⁷ La liste exhaustive des participants et des mémoires déposés est disponible à l'adresse suivante : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CTE/mandats/Mandat-41019/memoires-deposes.html>

<p>L'impact serait une abolition des CRM au Québec par les grands brasseurs, ayant pour conséquence de mettre en péril le modèle d'affaires de la fonderie Owens-Illinois à Montréal.</p>	<p>saluée par les brasseurs et par certaines associations de détaillants permettrait de garder le fort lien commercial entre les détaillants, les brasseurs et les consommateurs (particularité du modèle québécois par rapport à d'autres provinces en <i>beer stores</i> et <i>liquor stores</i>), tout en consolidant le CRM au Québec.</p>
<p>L'octroi d'une licence de récupération à des détaillants (ex. : 1 500) aurait pour impact de dévier le flux de consommateurs d'un détaillant non licencié vers un autre licencié, créant ainsi un avantage compétitif déraisonnable.</p>	<p>Principe d'équité : tous les contenants de boissons seraient acceptés dans un réseau de dépôts. Les détaillants auraient comme seule obligation de récupérer la bière en verre pour la raison donnée dans le point ci-dessus. Ainsi, l'espace physique occupé par les sacs remplis de contenants d'aluminium et de plastique serait libéré.</p>
<p>La variation du montant de la consigne selon le volume ou la matière des boissons non alcoolisées impliquerait des coûts de gestion et d'audit supplémentaires pour le gestionnaire de système.</p>	<p>Montant de consigne de 0,10 \$ uniformisé.</p>
<p>Une consigne sur les boissons en plastique, en métal et en verre, et n'intégrant pas les cartons/multicouches pourrait avoir pour effet de créer un avantage compétitif sur ces contenants à l'égard de l'élasticité du prix et de la perception des consommateurs.</p>	<p>Contenants visés de boissons en plastique, en verre, en métal ET en carton/multicouches.</p>
<p>Le système de dépôts en Alberta et en Colombie-Britannique est coûteux et implique un temps d'attente d'une quinzaine de minutes pour les consommateurs.</p>	<p>Récupération des contenants par un réseau de dépôts/kiosques automatisés, rapides, standardisés (ex. : nouveau déploiement en Colombie-Britannique d'un système par récupération par sac et non-contenant par contenant). Temps d'attente inférieur à 5 minutes.</p> <p>Possibilités économiques régionales par franchise dans l'ensemble du territoire. Le système de dépôts des provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique date de plusieurs années. Au Québec, l'industrie pourra mettre en place dès le départ un système automatisé et performant qui réduira au minimum le temps d'attente.</p>
<p>Le réseau de 400 dépôts devrait être financièrement évalué.</p>	<p>Le réseau a été proposé à titre indicatif (1 dépôt pour 20 000 habitants). Celui-ci devra être évalué et mis en place par le gestionnaire du système.</p>
<p>La proposition avec un taux de récupération de 75 % est peu ambitieuse.</p>	<p>Objectif de récupération de 75 % en 2025 et de 90 % en 2030. Ces objectifs sont alignés avec ceux de l'Union européenne en matière de leadership international sur la récupération et le recyclage.</p>

Le 3 septembre 2019, l'industrie a déposé au ministre du MELCC une contre-proposition en faveur du statu quo pour la consigne publique.

6. PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

Le projet de modernisation des systèmes de consigne et de collecte sélective fera l'objet d'une consultation avant qu'un cadre législatif et réglementaire soit proposé. Les préoccupations des petites et moyennes entreprises feront l'objet d'une analyse à ce moment et seront prises en compte dans l'élaboration des futurs projets de règlements.

7. COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Les projets de modernisation de la consigne et de collecte sélective n'auraient pas d'effet sur la compétitivité des entreprises. Les territoires voisins ont des systèmes comparables, comme illustré à la section 8.

8. COOPÉRATION ET HARMONISATION RÉGLEMENTAIRE

À l'échelle canadienne en 2017, le Québec traitait 81 kilogrammes par habitant de matières à un coût de 215 \$ la tonne, le Manitoba 68 kilogrammes par habitant à 297 \$ la tonne, l'Ontario 65 kilogrammes par habitant à 309 \$ la tonne et la Colombie-Britannique 41 kilogrammes par habitant à 398 \$ la tonne.

Manitoba

À l'exception des contenants de bière pour lesquels une consigne de 0,10 \$ ou de 0,20 \$ s'applique, les autres contenants de boissons sont visés par un droit environnemental (établi entre 0,01 \$ et 0,03 \$ par contenant pour 2019) servant à financer jusqu'à 80 % des coûts municipaux de collecte sélective associés à leur récupération. En 2016, le taux de récupération des contenants de bière consignés était de 79 %.

Ontario

Le système de consigne s'applique à tous les contenants de boissons alcoolisées (bière, vin et spiritueux). Le réseau de points de dépôt est composé de commerces vendant de la bière (clientèle captive) et récupérant des contenants (les *Beer Stores*), d'agences sous licence des *Beer Stores* et du LCBO (l'équivalent ontarien de la SAQ), de certains détaillants et d'autres points de dépôt, notamment pour les régions rurales et éloignées, pour un nombre total de 956 points de dépôt (2016). Les montants de consigne applicables sont de 0,10 \$ ou de 0,20 \$ selon les formats. En 2016, le taux de récupération des contenants de boissons alcoolisées consignés était de 80 %.

Les autres contenants de boisson sont récupérés par les services municipaux de collecte sélective. En 2002, l'Ontario a été la première province à mettre en place un régime de compensation par les entreprises des coûts nets municipaux, lequel est plafonné à 50 % des coûts. Toutefois, en 2016 l'Ontario a adopté un nouvel encadrement législatif pour la mise en place de programmes de récupération en vertu d'une approche de responsabilité élargie des producteurs et prévoit adopter une nouvelle réglementation pour transférer l'entière responsabilité de la collecte sélective des municipalités aux entreprises d'ici 2021. En 2016, le taux de récupération de la collecte sélective municipale des contenants à remplissage unique de boissons non consignées était de 45 %.

Ouest canadien

La Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan ont toutes les trois consigné l'ensemble des contenants de boissons sans égard au type ou au format des contenants (la C.-B. inclura le lait en 2020). En Colombie-Britannique les montants de consigne sont de 0,05 \$, de 0,10 \$ ou de 0,20 \$ selon les types de contenants ou les formats, tandis qu'en Alberta et en Saskatchewan, ils sont de 0,10 \$ ou de 0,25 \$ selon les formats (les consignes à 0,05 \$ passeront à 0,10 \$ en 2010). En sus de la consigne, des frais de recyclage variables s'appliquent aux différents contenants selon leur type. En 2016, les taux de récupération des contenants consignés étaient de 78 % en Colombie-Britannique, de 86 % en Alberta et de 82 % en Saskatchewan.

Depuis 2014, la collecte sélective en Colombie-Britannique est gérée selon une approche de REP plutôt que de reposer sur les municipalités comme donneurs d'ordres. En Saskatchewan, la collecte sélective municipale reçoit un appui financier des entreprises qui mettent sur le marché les matières récupérées tandis qu'en Alberta la collecte sélective demeure sous l'entière responsabilité des municipalités.

Provinces maritimes

Le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador possèdent des systèmes de consigne de tous les contenants de boissons de moins de 5 litres, à l'exception du lait et de ses substituts. Les taux de récupération des contenants consignés pour 2016 sont respectivement de 73 %, 81 %, 80 % et 62 %.

Ces programmes sont gérés par des organismes spécialisés dans ce domaine et les contenants sont récupérés par un réseau de points de dépôt. Au Nouveau-Brunswick toutefois, les contenants de boissons alcoolisées consignés sont gérés par la New Brunswick Liquor dans ses points de vente.

Dans les provinces maritimes, les montants de consigne sont de 0,10 \$ (0,08 \$ à T.-N.-L.) et de 0,20 \$ selon les formats. Toutefois, on applique une consigne différentielle, c'est-à-dire que le consommateur ne se fait rembourser que la moitié de la valeur de la consigne (0,03 \$ sur 0,08 \$ à T.-N.-L.) lorsqu'il rapporte ses contenants vides.

La collecte sélective dans les provinces maritimes demeure sous la responsabilité des municipalités.

États-Unis

Présentement, une dizaine d'États américains appliquent une réglementation consignait divers contenants de boissons, soit le Vermont, le Maine, le Connecticut, le Massachusetts, l'État de New York, le Michigan, l'Oregon, l'Iowa, la Californie et Hawaii. La valeur des consignes est généralement de 0,05 \$, de 0,10 \$ ou de 0,15 \$.

Aux États-Unis, la collecte sélective est entièrement sous la responsabilité des municipalités et bien que l'on constate des pressions accrues pour que le système migre vers une approche de responsabilité élargie des producteurs, cela tarde à se manifester. Quelques États, dont le Delaware, appliquent une taxe sur les contenants de boissons qui sert à financer la collecte sélective municipale. Enfin, certains États, dont le Wisconsin, la Caroline du Nord, le Minnesota et le Michigan, ont introduit des bannissements à l'élimination des matières recyclables afin d'encourager le déploiement de services de collecte sélective.

Europe

Sous la directive européenne sur les emballages, la plupart des pays membres ont mis en place depuis plusieurs années des systèmes de responsabilité élargie des producteurs pour soutenir les services de collecte sélective des contenants et emballages, en partenariat ou non avec les collectivités locales. Un nombre plus restreint d'États ont également mis en place des systèmes de consigne pour la récupération de certains contenants à usage unique de boissons, soit la Suisse, la Croatie, l'Estonie, la Finlande,

l'Islande, la Lituanie, les Pays-Bas, la Norvège et l'Allemagne, où les contenants peuvent être rapportés dans tous les supermarchés, de même que le Danemark et la Belgique. Les systèmes de consigne s'appliquent essentiellement pour les boissons alcoolisées, certaines boissons gazeuses et parfois pour l'eau. En raison des préoccupations soulevées par les enjeux entourant les emballages en plastique à usage unique, certains États européens étudient la possibilité d'appliquer des systèmes de consigne des contenants de boissons. L'Union européenne a un objectif de récupération des contenants de boissons en plastique de 90 % en 2029, avec un objectif intermédiaire de 77 % en 2025.

Australie

L'Australie réalise depuis 2018 un déploiement de la consigne dans plusieurs de ses États. Dans l'État de Queensland, le taux de récupération des matières est passé de 44 % à 70 % lors de l'implantation d'un système de consigne.

9. FONDEMENTS ET PRINCIPES DE BONNE RÉGLEMENTATION

Les règles ont été élaborées en prenant en compte les répercussions des activités des entreprises sur l'environnement et la santé de la population et en s'inspirant des principes suivants :

1. Elles répondent à un besoin clairement défini (voir sections 1 et 2);
2. Elles sont fondées sur une évaluation des coûts et des avantages qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementales, sociales et économiques du développement durable (voir section 5);
3. Elles ont été élaborées et mises en œuvre de manière transparente (voir section 5.6);
4. Elles ont été conçues de manière à restreindre le moins possible le commerce et pour réduire au minimum les répercussions sur une économie de marché équitable, concurrentielle et innovatrice (voir sections 7 et 8).

10. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

D'ici l'adoption des projets de loi et de règlement, les acteurs concernés seront consultés. L'éventuel organisme responsable de la consigne devrait réaliser des mesures d'information, de sensibilisation et d'éducation du public.

Projets pilotes

Afin de mieux évaluer l'impact financier et sur la performance découlant de scénarios anticipés pour un tel nouveau système, des projets-pilotes seraient mis sur pied dans certaines municipalités du Québec dès 2020. Le gouvernement pourrait à cet effet participer financièrement à la mise en place de ces pilotes en collaboration avec l'industrie des boissons visées.

11. CONCLUSION

Le projet d'orientation et de modernisation de la consigne et de la collecte sélective est une réforme des instruments économiques mise en place dans la gestion des matières résiduelles. Ce projet occasionnera des transferts de responsabilités et l'entrée d'un plus grand nombre de joueurs dans un système renouvelé de consigne.

Les entreprises visées par la consigne devront désigner un gestionnaire unique et mettre en place un réseau d'opération pour atteindre les objectifs de taux de récupération fixés par le gouvernement. La mise en œuvre de ces nouvelles obligations se fera à coût nul pour les entreprises, qui se financeront à même les consignes non réclamées et la valeur de revente de la matière plus élevée résultant d'un tri à la source. Quant aux matières pour lesquelles ces sources de financement ne seront pas suffisantes, les entreprises internaliseront les coûts sur les produits, ce qui pourrait entraîner une hausse de leur prix d'achat pour les citoyens.

La charge des détaillants à l'égard des obligations de participer au système de consigne serait allégée. Les centres de tri enverront moins de matières à l'enfouissement, et économiseront les coûts qui y sont associés. De plus, les revenus potentiels provenant des consignes réclamées sur les contenants consignés qui se retrouvent aux centres de tri seront supérieurs à la baisse des revenus résultant du retrait de matières à haut potentiel de valorisation de la collecte sélective.

Les consommateurs qui choisiront de ne pas retourner leurs contenants financeront une part importante du système. De plus, l'internalisation des coûts sur les produits qui nécessiteront un financement supérieur pour leur récupération viendra affecter les consommateurs. En contrepartie, les valoristes bénéficieront d'une hausse de revenu et contribueront fortement à hausser le taux de récupération hors foyer. L'élargissement de la consigne permettra de hausser les quantités récupérées de contenants et de réduire la pollution qui leur est liée. Les recycleurs auront désormais accès à des matières de qualité similaire à celles qu'ils importent de la consigne d'autres territoires.

En somme, le projet d'orientation et de modernisation de la consigne et de la collecte sélective vise une responsabilisation des entreprises visées quant aux emballages et aux contenants qu'elles utilisent, et est une réponse aux crises que vit le milieu du recyclage.

12. PERSONNE-RESSOURCE

Direction des communications
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
675, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5V7
Téléphone : 418 521-3823

13. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ALBERTA BEVERAGE CONTAINER RECYCLING CORPORATION (2019). *Sustainability Report 2018*, [En ligne], <https://www.abcrc.com/assets/ABCRC-Sustainability-Report-2018.pdf>.
- ASSOCIATION DES DÉTAILLANTS EN ALIMENTATION DU QUÉBEC (2019). *Mandat d'initiative – Les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre*, [En ligne], www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.BII.DocumentGenerique_147173&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+v1v9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz.
- Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) (2009). *Plan d'action pancanadien pour la responsabilité élargie des producteurs*, 54 p., [En ligne], www.ccme.ca/files/Resourcess/fr_waste/fr_epr/pn_1500_epr_cap_f.pdf.
- CONSIGNACTION (2019). *Le recyclage des contenants consignés : une méthode de production moins énergivore*, [En ligne], <https://consignaction.ca/le-recyclage-des-contenants-consignes-une-methode-de-production-moins-energivore/> (page consultée le 23 septembre 2019).
- ÉCO ENTREPRISES QUÉBEC (2013). *Modèle d'allocation des coûts par activité des opérations de collecte, de transport, de tri et de conditionnement des matières recyclables*.
- ENCORP PACIFIC (2019). *2018 Annual Report*, [En ligne], <https://www.return-it.ca/ar2018/pdf/AnnualReport.pdf>.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2019). *Valeur des importations internationales par produits, Québec et Canada, 2017 et 2018*, [En ligne], www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/commerce-exterieur/imp_prod.htm.
- LES PRODUCTEURS DE LAIT DU QUÉBEC (2018). *Rapport annuel 2018*, [En ligne], lait.org/fichiers/RapportAnnuel/FPLQ-2018/RapportAnnuel2018.pdf.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC (MAPAQ) (2017). *Ventes au détail de produits alimentaires dans les grands magasins au Québec en 2017*, [En ligne], <https://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Publications/Ventesdetailproduitsalimentaires.pdf>.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (MELCC) (2017). *Élimination par catégorie de matières résiduelles au Québec par municipalité – Année 2017*, [En ligne], www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/donnees-elimination/Tonnages-2017_MUNS.pdf.
- MINISTÈRE DES FINANCES (2017). *Le recours à l'écofiscalité – Principes d'application*, [En ligne], www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_RecoursEcofiscalite.pdf.
- RECYC-QUÉBEC (2018a). *Caractérisation des matières résiduelles du secteur résidentiel – Résultats 2015-2017*, [En ligne], <https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/caracterisation-residentielle-2015-2017.pdf>.
- RECYC-QUÉBEC (2018b). *Méthode de calcul de la compensation pour la collecte sélective des matières recyclables*, [En ligne], <https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/methode-calcul-compensation.pdf>.
- RECYC-QUÉBEC (2019). *Nouvelle filière de récupération pour les contenants de boissons*



**Environnement
et Lutte contre
les changements
climatiques**

Québec 