



Mémoire sur le projet de
Règlement sur les redevances exigibles
pour l'élimination de matières résiduelles
et des sols contaminés

présenté au
Ministre de l'Environnement du Québec
Me Thomas Mulcair

24 janvier 2005

LETTRÉ DE TRANSMISSON

Montréal, le 24 janvier 2005

Monsieur Thomas J. Mulcair
Ministre de l'Environnement
Édifíce Marie-Guyart, 30^e étage
675, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec)
G1R 5V7

OBJET : *Projet de Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles et des sols contaminés*

Monsieur le Ministre,

Dans le cadre de la publication du projet de ***Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles et des sols contaminés*** dans la *Gazette officielle* du 24 novembre 2004, RÉSEAU environnement a mis sur pied un comité d'experts composé de professionnels et d'experts du secteur des matières résiduelles, des sols contaminés et des eaux souterraines provenant de diverses origines (consultants, entreprises de services environnementaux, firmes d'ingénierie, municipalités, associations, avocats) afin de rédiger des commentaires et des recommandations constructives sur le règlement proposé. Nous vous transmettons, dans le mémoire ci-joint, le fruit des efforts concertés des membres de ce comité, et par le fait même la position de RÉSEAU environnement.

Espérant le tout conforme, veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.



Josée Méthot
Directrice générale

TABLE DES MATIÈRES

Lettre de transmisson	i
Table des matières	ii
Présentation de l'organisme « RÉSEAU environnement »	1
Commentaires généraux.....	2
Commentaires spécifiques.....	6
1. Un outil souhaitable au cadre de gestion	6
2. Une application uniforme à l'ensemble des sites d'élimination.....	7
3. Une redistribution équitable des revenus vers les filières des 3RV.....	8
4. Clarifier les règles d'assujettissement des sols contaminés.....	10
Conclusion et recommandations.....	11

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME « RÉSEAU ENVIRONNEMENT »



RÉSEAU environnement est le plus important regroupement de professionnels de l'environnement au Québec. Sa mission consiste à assurer, dans une perspective de développement durable, l'avancement des technologies et de la science, la promotion des expertises et le soutien des activités en environnement par le regroupement de spécialistes, de gens d'affaires, de municipalités et d'industries de l'environnement. Plus spécifiquement, l'Association vise à favoriser:

- les échanges techniques et commerciaux;
- la diffusion des connaissances techniques;
- le suivi de la réglementation;
- la représentation auprès des décideurs;
- l'assistance auprès des marchés interne et externe.

L'organisme s'appuie sur l'adhésion de près de 1900 membres, dont 400 entreprises, 200 municipalités et plus de 1200 professionnels œuvrant dans quatre principaux champs d'activités, soit l'eau potable et les eaux usées, les sols et les eaux souterraines, l'air et les changements climatiques ainsi que les matières résiduelles.

La particularité et la force de RÉSEAU environnement résident dans le regroupement de membres qui proviennent autant du secteur privé que public. Ces membres, réunis au sein de comités de travail, échangent sur leurs problématiques respectives et établissent des consensus, notamment sur les modifications législatives et réglementaires mises de l'avant par le gouvernement en matière d'environnement.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

RÉSEAU environnement remercie le Gouvernement pour l'opportunité qui lui est offerte de commenter le projet de *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles et des sols contaminés* (ci-après appelé « le projet de règlement »)

Dans une perspective de développement durable et plus particulièrement de saine gestion des matières résiduelles et des sols contaminés au Québec, *RÉSEAU environnement* est d'avis que le recours à des instruments économiques et réglementaires, en complément aux mesures incitatives de nature volontaire, contribuera à la mise en place d'un cadre de gestion efficace et responsable permettant de favoriser la mise en valeur des matières résiduelles en stimulant l'innovation et la recherche de solutions alternatives. Telle fut une des conclusions principales partagées par la très grande majorité des intervenants lors du récent *Rendez-vous 2004 sur la gestion des matières résiduelles au Québec*, tenu en novembre dernier.

Bien que RÉSEAU environnement accepte en principe l'idée du recours à des instruments économiques pour des fins environnementales, les redevances à l'élimination proposées dans le projet de règlement ne font pas l'unanimité chez ses membres. Les bienfaits de cette mesure et les modalités d'application concrète soulèvent des interrogations et des inquiétudes, ainsi s'impose une analyse plus nuancée en regard de la situation actuelle de gestion des sols contaminés et des matières résiduelles au Québec.

Comme RÉSEAU environnement l'a fait valoir lors de l'adoption en vitesse et sans consultation des lois 25 et 130 qui ont pavé la voie au dépôt de l'actuel projet de règlement, avant d'endosser la démarche du ministère de l'Environnement du Québec (MENV), il est d'abord utile, pour éclairer le débat de connaître les intentions quant à l'utilisation des fonds recueillis. Il nous apparaît pertinent de connaître les critères de redistribution des sommes prélevées au préalable. Une approche planifiée, structurée et transparente est nécessaire pour convaincre de l'utilisation judicieuse de sommes d'argent fort importantes, soit au-delà de 66 millions de dollars selon l'étude économique du MENV. Selon RÉSEAU environnement, une justification, une planification et une description des besoins à combler doivent d'abord être réalisées avant de commencer à percevoir les sommes convoitées.

RÉSEAU environnement considère qu'une redevance à l'élimination constitue une mesure de dernier recours qui est justifiée dans la mesure où son imposition s'insère dans une approche intégrée et ordonnée axée sur la recherche de résultats au moindre coût. Particulièrement dans le domaine des matières résiduelles, cette dernière doit prévoir la mise en place, dans une suite chronologique logique, d'un ensemble de mesures alternatives ou complémentaires s'attaquant à la source du problème et ciblant de façon prioritaire les générateurs responsables. Selon cette approche, RÉSEAU environnement invite le Gouvernement à agir en amont plutôt qu'en aval du problème. Ainsi, les mesures mises en place et celles envisagées doivent s'insérer dans une vision intégrée, dans le respect de l'ordre hiérarchique des cinq (5) étapes suivantes :

- 1- Pallier aux risques immédiats touchant l'environnement et la santé publique (ex. : adoption du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération*).
- 2- Élaborer, en collaboration avec les intervenants du milieu des principes, politiques et objectifs d'amélioration conformément au principe des 3RVE (ex. : *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*).
- 3- Faire la promotion des principes, politiques et objectifs, et favoriser l'adhésion du milieu aux mesures volontaires (ex. : campagne de sensibilisation, table de concertation, etc.).
- 4- Mettre en place les incitatifs économiques et les contraintes réglementaires qui responsabilisent les producteurs de biens et services afin de réduire à la source la génération de matières résiduelles et de financer la mise en valeur de ces matières. (ex. : *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*).
- 5- Mettre en place les incitatifs économiques et les contraintes réglementaires qui stimulent le développement des filières 3RV (réduction à la source, réutilisation, recyclage, valorisation) ou découragent l'élimination des matières résiduelles générées (ex. : projet de *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles et des sols contaminés*).

Considérant cette hiérarchie de mesures, RÉSEAU environnement constate que la publication du projet de règlement, assimilable à l'étape 5, arrive à un moment où certaines mesures nécessaires aux étapes précédentes n'ont pas encore été mises de l'avant.

C'est le cas par exemple de l'adoption du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération* (étape 1) qui doit assurer la sécurité de la population et de l'environnement et uniformiser les normes d'exploitation des lieux d'enfouissement. La sécurisation des installations d'élimination passe d'abord et avant tout par le resserrement des normes d'exploitation, objectif possible et atteignable par l'adoption du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération* et non par l'imposition de redevances touchant la disposition des matières résiduelles.

De la même manière, une réelle campagne nationale d'information, de sensibilisation et d'éducation grand public (étape 3) touchant les 3RV qui puisse vulgariser les enjeux de la gestion des matières résiduelles auprès des citoyens et des entreprises constitue une autre mesure prioritaire pour RÉSEAU environnement. L'Association serait même disposée à aider le Gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle campagne de sensibilisation.

Plutôt que de redevances, plusieurs municipalités ont fait valoir leur préférence pour le principe de responsabilisation élargie des producteurs (étape 4) comme outil de financement en compensation des services fournis en gestion des matières. Celui-ci tient effectivement davantage compte de la responsabilité qui incombe aux producteurs dans la mise en marché de produits qui génèrent les matières résiduelles. Toutefois, dans la mesure où le Gouvernement a arrêté son choix d'assujettir les producteurs au taux maximal de 50% des coûts nets des services municipaux fournis, les MRC, qui sont par ailleurs responsables de la mise en place des plans de gestion des matières résiduelles (PGMR), doivent pouvoir compter sur un financement complémentaire, tel les redevances à l'élimination, en vue de mettre en place les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*.

En ce qui a trait au secteur des sols contaminés, l'intention du gouvernement de ne pas reporter le programme Revi-Sols dans sa forme actuelle créera un vide que d'autres

sources de financement devront combler afin d'espérer atteindre les objectifs de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*.

L'application de redevances sur l'élimination survient donc à un moment où des ressources financières sont nécessaires au développement de nouvelles approches et de solutions environnementales à la gestion des sols contaminés et des matières résiduelles. Ces redevances contribueront à accroître la mise en valeur des matières résiduelles et des sols et devront, pour ce faire, être spécifiquement réservées au financement d'initiatives environnementales dédiées aux secteurs qui y contribuent, soient ceux de la gestion des matières résiduelles et des sols contaminés.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

1. Un outil souhaitable au cadre de gestion

La mise en place de redevances à l'élimination est généralement considérée comme une mesure de dernier recours qui peut s'insérer en complément d'autres instruments tels les mesures volontaires, la responsabilisation des producteurs, les bannissements à l'élimination et la tarification selon le principe de l'utilisateur – payeur.

Considérant la situation particulière du Québec dans le secteur des matières résiduelles qui se caractérise notamment par :

- L'adoption d'une politique de gestion des matières résiduelles fixant des objectifs à atteindre en 2008, soit de mettre en valeur globalement 65% des matières résiduelles pouvant être valorisées;
- Des tarifs d'élimination parmi les plus bas en Amérique du Nord qui rendent difficile la mise en place ou l'émergence de solutions alternatives concurrentielles;
- Un certain ralentissement dans la progression des taux de mise en valeur de matières résiduelles au cours des dernières années;
- Des besoins de financement pour l'implantation de nouveaux programmes de réduction, de réemploi, de récupération, de recyclage et de valorisation des matières résiduelles ainsi que le développement des marchés;
- Des besoins de financement pour la mise en conformité des lieux d'élimination ainsi que la réhabilitation des sites orphelins contaminés.

RÉSEAU environnement constate les limites de l'approche volontaire privilégiée dans le passé et est d'avis que le paiement par le consommateur des coûts reliés à la gestion de la fin de vie d'un produit constitue une approche nettement plus souhaitable que le paiement de ces services alors que le produit est déposé à la rue, soit en fin de chaîne. L'Association accepte néanmoins l'imposition de redevances à l'élimination en vue d'appuyer le développement des approches et technologies de mise en valeur. À trois (3) ans de l'échéance de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008*, et compte tenu des résultats atteints jusqu'ici, force est de constater que l'application de

mesures telles la responsabilité élargie des producteurs autant que les redevances à l'enfouissement sont devenues souhaitables.

Par ailleurs, RÉSEAU environnement tient à souligner le danger de double facturation existant actuellement avec le projet de loi 44 adopté le 9 décembre 2004. Les lieux d'enfouissement de déchets spéciaux, les incinérateurs de déchets solides et de boues usées ainsi que les lieux d'enfouissement sanitaire (LES) recevant plus de 100 000 tonnes/an ont été ciblés comme «microsecteurs» au document intitulé *Tarification des mesures de contrôle et de surveillance* diffusé par le MENV. Les dispositions de ce projet de loi permettront à celui-ci d'exiger des frais destinés à couvrir les coûts engendrés par des mesures de contrôle ou de surveillance à l'égard notamment des susdits secteurs qui sont aussi visés par le projet de règlement discuté.

2. Une application uniforme à l'ensemble des sites d'élimination

RÉSEAU environnement est favorable à la formulation de l'article 2 du règlement qui assure une application uniforme des redevances à l'ensemble des lieux d'élimination au Québec. Toutefois, compte tenu de la grande fourchette de tarifs d'élimination en vigueur au Québec, l'imposition d'une redevance à l'élimination de 10\$/tonne n'aura certainement pas le même impact incitatif dans toutes les régions du Québec. Afin d'atténuer ces écarts de prix, il importe d'adopter immédiatement le *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération* afin de limiter la discrimination existante relative aux normes appliquées aux différentes catégories de lieux d'élimination comme les dépôts en tranchée (DET), les lieux d'enfouissement sanitaire (LES) ou les lieux d'enfouissement technique (LET).

Toujours par souci d'équité et d'uniformité, RÉSEAU environnement propose des modifications à l'exemption formulée à l'article 11 du projet de règlement. Il apparaît non justifié de dispenser des obligations prévues à l'article 7 les exploitants d'un lieu d'élimination recevant moins de 20 000 t/an pour une période aussi longue que trois (3) ans. La réduction de cette exemption pour une durée d'un (1) an et uniquement pour les sites d'élimination de moins de 5 000 t/an constituerait une mesure transitoire suffisante. Par ailleurs, l'article 7 pourrait prévoir certains aménagements pour les exploitants de petits lieux

d'élimination en permettant notamment que les matières admises pendant cette période de transition puissent être pesées sur une balance d'un tiers qui ne soit pas nécessairement localisée sur le site même. L'article 7, tel qu'actuellement formulé, ne permet pas, par exemple, à un camion transportant des matières à éliminer de profiter de l'utilisation d'une balance située au point d'origine ni à un site de pesée à proximité de la destination finale sous prétexte qu'il doit absolument être pesé au lieu d'élimination. Dans la mesure où la connaissance exacte des tonnages éliminés au Québec est l'objectif recherché, l'article 7 devrait être reformulé dans un souci de résultat plutôt que de moyen.

3. Une redistribution équitable des revenus vers les filières des 3RV

Les membres au sein de RÉSEAU environnement partagent unanimement la même inquiétude concernant l'affectation des sommes amassées par le biais de redevances à l'élimination. Ceux-ci aimeraient obtenir des garanties du Gouvernement quant à l'affectation des fonds pour l'usage exclusif des besoins des secteurs de la gestion des matières résiduelles et des sols contaminés. De plus, il importe de redistribuer équitablement les montants des redevances aux différents secteurs d'activités qui y contribuent. À ce sujet, le préambule du projet de règlement ainsi que les annonces faites par le Ministre jusqu'à maintenant indiquent que l'essentiel du fonds sera versé aux instances municipales pour soutenir la mise en œuvre des PGMR et pour compenser les communautés affectées par la présence de lieux d'élimination.

RÉSEAU environnement reconnaît que les MRC ou organismes municipaux, doivent pouvoir compter sur les montants des redevances pour financer les services et mesures prévus au PGMR. À titre de responsable et maître d'œuvre sur leur territoire, ils sont habilités à détenir le leadership dans les moyens d'atteindre les objectifs fixés. Il n'est cependant pas approprié que les sommes aillent aux municipalités seulement. Les intervenants des secteurs des sols contaminés, des industries, des commerces et des institutions (ICI) ainsi que de la construction, de la rénovation et de la démolition (CRD), assujettis aux redevances à l'élimination, craignent de faire les frais des programmes municipaux sans pour autant en récolter de dividendes pour la résolution des problématiques environnementales de leur propre secteur d'activité. Ainsi RÉSEAU

environnement propose une redistribution des montants qui respecte une certaine proportionnalité envers ses contributeurs. Ainsi, les montants des redevances devraient pouvoir financer des initiatives dans tous les secteurs en tenant compte notamment des besoins prioritaires en matière de gestion des matières résiduelles et des sols contaminés au Québec. Il est utile de rappeler que les secteurs CRD et ICI comptent globalement pour les deux tiers des matières résiduelles générées au Québec. Une vision globale de l'industrie des 3RV suggère que l'on investisse également en recherche et développement dans les activités connexes comme le développement des marchés pour le réemploi, le recyclage, le compostage et, plus globalement, la mise en valeur des matières résiduelles et des sols contaminés. Augmenter l'offre des matières secondaires sans stimuler la demande risquerait de faire chuter les prix et ainsi voir annuler l'avantage recherché par les redevances à l'élimination.

Par ailleurs, RÉSEAU environnement ne croit pas qu'un interfinancement entre le secteur des matières résiduelles et des sols contaminés soit approprié. Les sols contaminés ne font pas partie des objectifs de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* et font face à une problématique qui leur est propre. Comme certaines incertitudes planent quant à l'avenir du programme Revi-Sols, qui s'est avéré très populaire, très productif et valable au niveau du développement des friches industrielles («brownfields»), il est recommandé à tous le moins d'utiliser une partie des redevances pour alimenter ce programme et en assurer le maintien dans l'éventualité où le Gouvernement envisage de maintenir leur assujettissement dans la version finale du Règlement. Les redevances payées pour l'enfouissement de sols contaminés seraient ainsi réinvesties dans cette filière en vue du développement des terrains contaminés. Il est à noter également qu'aucune technologie économiquement viable n'existe pour la valorisation de certains sols contaminés (ex. : métaux lourds) et l'élimination de ceux-ci constitue en ce moment la seule avenue possible. Il est donc d'autant plus important d'investir dans la recherche de solutions pour ces sols qui sont assujettis aux redevances.

En terminant, les programmes de financement alimentés par le fonds de redevances doivent respecter des règles élémentaires de non compétition à l'entreprise privée, de soutien à la recherche et au développement, de besoin de projets structurants et viables, de l'atteinte des objectifs comme condition essentielle dans les programmes en place. RÉSEAU

environnement insiste pour que les sommes redistribuées ne puissent servir à financer des infrastructures de gestion des matières résiduelles qui viendraient concurrencer celles déjà existantes, risquant d'entraîner leur disparition. Les redevances ne doivent pas contribuer à créer une concurrence déloyale envers l'industrie privée de l'environnement qui a investi d'importantes sommes au Québec pour mettre en place des infrastructures de récupération, de tri et de compostage notamment. RÉSEAU environnement voit également d'un mauvais œil que les redevances servent à subventionner des organismes à but non lucratif (OBNL) oeuvrant dans des créneaux occupés par le secteur privé (ex : centre de tri, plate-forme de compostage). Les membres de RÉSEAU environnement, au sein du secteur privé, désirent plutôt travailler en partenariat avec le secteur municipal et les OBNL à la résolution des problématiques de gestion des matières résiduelles et des sols contaminés.

4. Clarifier les règles d'assujettissement des sols contaminés

Le règlement proposé s'appliquant aux lieux d'enfouissement de sols contaminés régis par le *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, il apparaît utile de distinguer l'élimination des sols contaminés de l'utilisation de ceux-ci à des fins de recouvrement journalier dans les lieux d'enfouissement sanitaire. Cette dernière constituant une forme de valorisation, il serait préférable de mentionner clairement dans le projet de règlement que les sols de catégorie A-B ou B-C de la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des sols contaminés* ne sont pas visés par le projet de règlement sur les redevances. La valorisation des sols faiblement contaminés dans les lieux d'enfouissement sanitaire ne constitue pas de l'élimination car il permet en effet d'éviter le recours à des sols nobles pour recouvrir les matières résiduelles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Bien que RÉSEAU environnement accepte le principe de redevances à l'enfouissement afin de stimuler la valorisation des matières résiduelles et des sols au Québec, l'Association ne peut donner son appui inconditionnel au projet de règlement proposé dans la mesure où certaines incertitudes demeurent.

Les préoccupations principales de RÉSEAU environnement résident, particulièrement, dans le flou qui existe quant à la redistribution des sommes récoltées par le biais des redevances à l'élimination et la possibilité que le secteur privé puisse faire les frais de l'implantation des mesures contenues dans les PGMR des municipalités. Il est souhaitable que chaque secteur contribuant au fonds de redevances puisse en récolter les fruits sous forme d'investissements dans la recherche, le développement et l'implantation de solutions environnementales. À cet effet, RÉSEAU environnement souhaite s'impliquer activement dans la sélection des priorités en cette matière et entend s'assurer que les montants des redevances à l'élimination soient investis dans des mesures prioritaires et efficaces.

Par ailleurs, l'adoption du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération* constitue une plus grande priorité pour RÉSEAU environnement en même temps que cela constitue un prérequis cohérent à l'adoption du futur *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles et des sols contaminés*. Par conséquent, l'Association demande l'adoption dans les plus brefs délais du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération*.

* * *