115

DÉCHETS D'HIER, RESSOURCES DE DEMAIN

Le rapport d'enquête et d'audience publique

1997

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

La notion d'environnement

En accord avec la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la notion d'environnement retenue par la Commission dépasse largement les questions d'ordre biophysique. Elle tient compte de tous les éléments qui peuvent «porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain [...]» (L.R.Q., c. Q-2, a. 20). Les conséquences des activités sur le milieu humain dans ses composantes sociales, économiques ou culturelles sont traitées au même titre que les préoccupations touchant strictement le milieu naturel. Cette vision de l'environnement se fonde sur le respect de la vie reconnu dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui édicte que «Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi [...]» (art. 19.1).

Remerciements

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement remercie tous ceux et celles qui ont contribué à la réalisation du mandat d'enquête et d'audience publique sur la gestion des matières résiduelles au Québec.

Le rapport de la Commission se veut le résultat d'une démarche de concertation rendue possible par l'engagement des citoyens et citoyennes, et de l'ensemble des partenaires.

Édition et diffusion :

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Tél. sans frais: 1 800 463-4732

625, rue Saint-Amable, 2e étage
Québec (Québec)
G1R 2G5
Tél. : (418) 643-7447

et

5199, rue Sherbrooke Est, porte 3860
Montréal (Québec)
H1T 3X9
Tél. : (514) 873-7790

Internet: http//www.bapc.gouv.qc.ca/

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 1997
ISBN 2-550-31374-7

Gouvernement du Québec
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Québec, le 14 février 1997

Monsieur David Cliche
Ministre
Ministère de l'Environnement et de la Faune
Édifice Marie-Guyart, 30e étage
675, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec)
G1R 5V7

Monsieur le Ministre,

Il m'est agréable de vous transmettre le rapport du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement concernant l'enquête sur la gestion des matières résiduelles au Québec.

La Commission d'enquête était présidée par madame Claudette Journault, vice-présidente du Bureau. Messieurs Michel Bélanger, Camille Genest, Michel Légère et Qussaï Samak agissaient à titre de commissaire.

La Commission s'est abstenue de définir finement toutes les composantes d'un plan d'action global jugeant plus opportun de poser des balises, de définir des préalables et d'esquisser une structure de mise en oeuvre. Les interventions susceptibles d'apporter des solutions aux multiples volets de la gestion des matières résiduelles sont très variées et font appel à l'implication et à la collaboration de nombreux intervenants. La formulation des rôles et la définition des outils à travers l'évolution constante des concepts et des technologies doivent laisser place à l'imagination, à l'originalité et à la spécificité des acteurs sectoriels et régionaux.

La Commission conclut qu'il nous faut aller plus vite, plus loin et gérer mieux dans une perspective durable. De cette manière, nous serons en mesure de valoriser le présent pour un avenir meilleur.

Si la réalisation de ce projet de développement durable fait appel à tous les québécois, elle commande en même temps un leadership fort et soutenu du gouvernement.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le président,

André Harvey

BAPE
625, rue Saint-Amable,
Rez-de-chaussée
Québec (Québec) G1R 2G5
Téléphone: (418) 643-7447
ou 1 800 463-4732
Télécopieur: (418) 643-9474

5199 A, Sherbrooke Est,
Bureau 3860
Montréal (Québec) H1T 3X9
Téléphone: (514) 873-7790
ou 1 800 463-4732
Télécopieur: (514) 873-5024

Ce papier contient 50 % de fibres recyclées, dont 10 % après consommation

Gouvernement du Québec
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Québec, le 14 février 1997

Monsieur André Harvey
Président
Bureau d'audiences publiques
sur l'environnement
625, rue Saint-Amable, 2e étage
Québec (Québec)
G1R 2G5

Monsieur le Président,

Au terme de son enquête et de l'audience publique qui l'a amenée partout à travers le Québec, la Commission d'enquête sur la gestion des matières résiduelles vous remet son rapport dans lequel elle fait l'analyse des opinions exprimées par des centaines d'interlocuteurs et des avis contenus dans autant de mémoires.

Afin de proposer au Ministre des solutions viables, la Commission a analysé les problématiques particulières aux différents types de résidus, les modes de traitement, les irritants et les lacunes du système actuel ainsi que les diverses façons d'y remédier.

La gestion des matières résiduelles est un problème de société qui met en lumière le nécessaire rapport de l'humain avec son milieu naturel. De grands messages ont été livrés par les participants et la situation n'autorise plus d'aborder les problèmes d'aujourd'hui et de demain avec les moyens d'hier. Disposés à changer leurs comportements à l'égard des matières résiduelles, tant les citoyens que les entreprises souhaitent des solutions réalistes adaptées à leur milieu. Il leur apparaît nécessaire de privilégier des modes de gestion qui rejoignent leurs aspirations, leurs attentes et leurs préoccupations, et ce, à un coût raisonnable. L'ensemble des partenaires s'attendent aussi à ce qu'un leadership dynamique émane des autorités publiques qui ne doivent pas hésiter à développer et à mettre en oeuvre des outils légaux, économiques et sociaux efficaces. La Commission est consciente que la mise en oeuvre du plan d'action qui devra suivre ce rapport exigera des efforts considérables mais aussi et surtout une volonté d'agir. Ces efforts devront être à la hauteur du titre peu enviable qui pèse sur notre société, celui de deuxième générateur mondial de déchets. Les participants à cette consultation ont livré un message de confiance en la capacité du Québec de se placer dans la voie de la valorisation, en affichant des performances à la mesure de ses ambitions.

...2

BAPE
Québec
625, rue Saint-Amable, 2e étage
Québec (Québec) G1R 2G5
Téléphone: (418) 643-7447
ou 1-800-463-4732
Télécopieur: (418) 643-9474

Montréal
5199, Sherbrooke est, Suite 3860
Montréal (Québec) H1T 3X9
Téléphone: (514) 873-7790
ou 1-800-463-4732
Télécopieur: (514) 873-5024

Ce papier contient 50 % de fibres recyclées, dont 10 % après consommation

Il appartient maintenant au gouvernement, à la lumière des balises soumises par la Commission, d'établir rapidement son plan d'action et de mettre en place les outils appropriés qui permettront à ses partenaires publics et privés de contribuer pleinement à l'atteinte des objectifs.

Ce rapport constitue une étape de la démarche du Québec vers une gestion éclairée des matières résiduelles dans une perspective de développement durable en transformant les déchets d'hier en ressources de demain.

La Commission tient à exprimer ses sincères remerciements à tous ceux et celles qui l'ont appuyée dans la réalisation de son mandat et particulièrement aux auteurs des 416 mémoires qui ont alimenté sa réflexion.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération.

Claudette Journault,
Présidente de la Commission

Michel Bélanger, commissaire

Camille Genest, commissaire

Michel Légère, commissaire

Oussaï Samak, commissaire

Avant-propos

À la fin de 1995, le ministre de l'Environnement et de la Faune a demandé au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement de constituer une commission pour tenir une consultation publique sur la gestion des matières résiduelles.

Au terme de son enquête et de l'audience publique qui l'a amenée partout à travers le Québec, la Commission présente son rapport dans lequel elle fait l'analyse des opinions exprimées par des centaines d'interlocuteurs et des avis contenus dans plus de quatre cents mémoires.

Le processus d'examen a permis de mesurer l'importance des impacts biophysiques et socio-économiques des orientations ministérielles, d'en apprécier la pertinence sur la base des avantages et des inconvénients et de rechercher des solutions adaptées aux besoins, attentes et exigences de la population. Le débat public qui a eu lieu a amené les différents partenaires à cerner les perceptions sociales, à dégager des pistes de consensus et à intégrer des considérations et les volontés de la population. Le processus d'examen a été public et transparent. Les règles de procédure ont été appliquées avec formalisme et équité. L'examen public a permis de prendre un certain recul pour bien circonscrire la complexité de la problématique et en saisir les enjeux dans une juste perspective.

La gestion des matières résiduelles est un problème de civilisation qui met en lumière le nécessaire rapport de l'humain avec son milieu naturel, pour ses propres conditions d'existence. Le Québec est passé de l'époque du «préfet de poubelle», lequel ramassait les ordures pour s'en débarrasser où il pouvait, à l'étape récente des énoncés de politique qui considèrent les déchets comme des ressources à mettre en valeur. La prise de conscience remonte au début des années 1970, des orientations ont été adoptées en 1989 dans le cadre de la Politique de gestion intégrée des déchets solides et un bilan de la situation a été réalisé en 1992. Le document de consultation publique préparé en vue de l'audience, les documents déposés, l'audience elle-même et le présent rapport représentent des contributions importantes à la documentation sur la gestion des matières résiduelles au Québec, dans une démarche vers le développement durable.

De grands messages ont été livrés par les participants. Malgré les contraintes et les difficultés, il ne faut pas ainsi repousser à plus tard les décisions qui portent sur les vraies solutions aux vrais problèmes. La situation n'autorise plus d'aborder les problèmes d'aujourd'hui et de demain avec les moyens d'hier.

De plus, comme citoyens, ils ont exprimé leur ferme volonté de prendre part activement aux décisions qui les concernent, notamment celles qui sont liées à la protection de l'environnement. Ils souhaitent dire leur mot dans l'analyse des situations et le choix des solutions. Ces solutions devront être durables, financièrement acceptables et adaptées aux

particularismes régionaux et locaux. Elles pourraient avantageusement soutenir l'entrepreneuriat et le partenariat, favoriser l'innovation et stimuler la création d'emplois, et être des occasions de développement communautaire et de renforcement de la cohésion sociale.

Les décisions concernant l'allocation des ressources et la fourniture de services publics doivent, par ailleurs, être prises le plus près possible du terrain et des citoyens concernés. Les contribuables veulent pouvoir faire le lien entre les taxes qu'ils paient et les services qu'ils reçoivent. Pour maintenir leur confiance à l'égard des autorités publiques, ils exigent de disposer de plus d'information sur l'utilisation de leur argent et souhaitent que des comptes leur soient rendus afin de pouvoir juger de la performance des mesures prises.

S'ils sont disposés à changer leurs comportements à l'égard des matières résiduelles pour protéger l'environnement, ils souhaitent aussi des solutions réalistes adaptées à leur capacité de payer, laquelle conduit à un nouvel ordonnancement des priorités. Dans le contexte économique actuel et compte tenu de l'état des finances publiques et personnelles, il leur apparaît qu'il faille privilégier des modes de gestion qui procurent les meilleurs résultats au moindre coût possible. Leurs aspirations, leurs attentes et leurs préoccupations doivent trouver l'équilibre entre l'effort de mise en valeur qui leur est demandé et la contribution financière qui en découle.

Pour que les changements nécessaires s'effectuent, les citoyens s'attendent à ce qu'un leadership dynamique émane des autorités publiques. Les gouvernements ne doivent pas hésiter à développer et mettre en œuvre des outils nouveaux et efficaces aux plans légal, économique et social. Les lois et règlements demeurent nécessaires pour encadrer la responsabilité du producteur d'un bien et celle du consommateur; pour interdire ou obliger certaines pratiques, comme proscrire l'élimination des matières recyclables et obliger leur mise en valeur; pour contrôler le caractère sécuritaire de la disposition finale des résidus. Des instruments économiques (subventions, prêts, consignes, taxes, droits, redevances) peuvent être employés pour inciter certains comportements chez le producteur de biens ou le consommateur, et pour en décourager d'autres. Des outils sociaux sont également utiles. La sensibilisation, l'éducation, la formation et l'information s'imposent, notamment pour prendre conscience du cycle de vie d'un produit. Le recours à un étiquetage clair et intelligent favorise, de façon parallèle, la modification du comportement des individus et le développement de leur responsabilisation.

Le présent rapport appartient aux citoyens et aux autorités responsables. Il peut aider les uns et les autres à assumer leurs responsabilités et prendre des décisions à la faveur du grand nombre de variables qui sont concernées. Le sujet est vaste et complexe. Les opinions sont souvent divergentes et parfois contradictoires, même parmi ceux et celles qui partagent des objectifs communs. C'est pourquoi il appartient au gouvernement de tracer la ligne, en définissant les priorités et en élaborant une politique et un plan d'action, en fixant les orientations et en vérifiant l'atteinte des objectifs auprès de ses partenaires publics et privés qui assumeront la livraison des services.

Si la planification du dispositif de gestion des matières résiduelles exige une concertation à l'échelle régionale ou sous-régionale, les citoyens attendent de leur municipalité qu'elle demeure le maître d'œuvre de la distribution des services sur son territoire. Ils s'attendent également à ce que les entreprises prennent en charge les produits qu'ils mettent sur le marché, tout en étant disposés à assumer équitablement leur part de responsabilité.

Ce rapport constitue une étape de la démarche du Québec vers une gestion éclairée des matières résiduelles, dans une perspective de développement durable.

Note aux lecteurs sur la codification des documents

Les deux premiers chiffres de la cote déterminent le caractère général (00) ou régional (01, 02, etc.) du document:

00 Général
01 Région du Bas-Saint-Laurent
02 Région du Saguenay–Lac-Saint-Jean
03 Région de Québec
04 Région de la Mauricie...Bois-Francs
05 Région de l'Estrie
06 Région de Montréal
07 Région de l'Outaouais
08 Région de l'Abitibi-Témiscamingue
09 Région de la Côte-Nord
10 Région du Nord-du-Québec
11 Région de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine
12 Région de Chaudière-Appalaches
13 Région de Laval
14 Région de Lanaudière
15 Région de Laurentides
16 Région de la Montérégie

Les deux caractères suivants correspondent à:

PR Les documents de procédure
CR Les documents de correspondance
CM Les documents de communication
AV Les avis et les comptes rendus
D-2 Les disquettes des transcriptions
D-5 Les transcriptions des séances publiques
D-8 Les questions et les réponses
DA Les documents déposés par l'initiateur
DB Les documents déposés par les ministères et organismes
DC Les documents déposés par le public
DD Les documents déposés par la Commission
DM Les mémoires déposés

Les chiffres subséquents indiquent la numérotation chronologique des documents déposés.

Exemple Le document *03.DA-28* concerne spécifiquement la région de Québec (03) et représente le 28e document déposé par l'initiateur (DA), en l'occurrence le ministère de l'Environnement et de la Faune.

Table des matières

Avant-propos VII
Note aux lecteurs XI
Liste des tableaux XIX
Liste des figures XXI
Lexique XXIII

Introduction 1

Chapitre 1 Le mandat de la Commission et son exercice 3

Le mandat 3
L'objet du mandat 3
Le libellé du mandat 3

La Commission et sa démarche 4

L'information 6
La documentation 6
Le traitement des documents déclarés confidentiels 6

Les études commandées par la Commission 7

Les visites d'installations 7

Chapitre 2 La problématique et les enjeux 9

L'état actuel des matières résiduelles au Québec 9
Le portrait général 9
Les profils régionaux 11
La présence des matières résiduelles et ses problèmes 21

Les enjeux 27

Chapitre 3 Les objectifs et les principes 33

L'état de situation quant à la réalisation des objectifs de 1989 34

Les objectifs de la nouvelle politique proposée par le MEF 35

Les principes directeurs de la nouvelle politique proposée par le MEF 36
La base de la politique : le développement durable 36
Les cinq principes de la nouvelle politique de gestion intégrée des résidus 37

Les principales opinions exprimées lors de l'audience publique 38
Les objectifs 38
Le développement durable et la hiérarchie des 3RV 39
Les principes 40

La position de la Commission 47
Les objectifs 47
Les principes 51

Chapitre 4 Les responsabilités des différents acteurs et le financement 57

L'état de la situation 57
Les responsabilités des acteurs 57
Le financement 72

Les propositions du MEF 75

Les commentaires et les propositions des participants 76
Les principes généraux de définition des rôles et des responsabilités 77
Les recommandations des participants sur les responsabilités des acteurs 78
Les commentaires exprimés en rapport avec les propositions du MEF 88
Une dynamique conflictuelle 92

La position de la Commission 93
À l'égard du cadre normatif et du contrôle 93
À l'égard de la prise en charge régionale et locale 96

Chapitre 5 La réduction et la mise en valeur des matières résiduelles 105

La mise en valeur des matières résiduelles : considérations générales et outils de prise de décision 105
La réduction 105
Le réemploi 108
Le recyclage 110
La valorisation énergétique 112
Les études d'opportunité écologique et les analyses de cycle de vie 112
La mise en valeur des matières résiduelles 114

La réduction à la source 117
L'état de la situation 117
Les propositions du MEF 119
Les commentaires et les propositions des participants 119
La position de la Commission 124

Le réemploi 127
L'état de la situation 127
Les propositions du MEF 128
Les commentaires et les propositions des participants 128
La position de la Commission 131

Le recyclage 133
L'état de la situation 133
Le recyclage : avantages et limites 135
Les commentaires et les propositions des participants 142
La position de la Commission 144

Les modes de valorisation par le compostage des matières organiques et des résidus verts 146
L'état de la situation 146
La proposition du MEF 162
Les commentaires et les propositions des participants 163
La position de la Commission 168

Le mode de valorisation énergétique 171
L'état de la situation 171
La proposition du MEF 174
Les commentaires et les propositions des participants 175
La position de la Commission 177

Des modèles de prise en charge : les ressourceries et les centres de formation en entreprise et récupération 180
L'état de la situation 180
La proposition du MEF 182
Les commentaires et les propositions des participants 182
La position de la Commission 185

Chapitre 6 Les modes de récupération 187

L'état de la situation 187
La collecte sélective 187
La consigne 196
L'encadrement normatif 202

La proposition du MEF 203

Les commentaires et les propositions des participants 204
La collective sélective 204
La consigne 205
La coexistence des deux modes de collecte 207

La position de la Commission 208
La collecte sélective : avantages et limites 208
La consigne : avantages et limites 209
L'effet de la consigne sur la collecte sélective 211
L'opportunité de la consigne 211

Chapitre 7 Les catégories particulières de matières résiduelles 217

Les boues organiques non dangereuses 217
L'état de la situation 217
La proposition du MEF 220
Les commentaires et les propositions des participants 221
La position de la Commission 224

Les résidus industriels inorganiques non dangereux 225
La problématique générale 225
Les déchets spéciaux : l'état de la situation et la proposition du MEF 226
Les déchets solides particuliers : l'état de la situation et la proposition du MEF 227
Les commentaires et les propositions des participants 228
La position de la Commission 229

Les pneus hors d'usage 230
L'état de la situation 230
La proposition du MEF 241
Les commentaires et les propositions des participants 242
La position de la Commission 244

Les résidus encombrants 248
L'état de la situation 248
Les propositions du MEF 250
Les commentaires et les propositions des participants 250
La position de la Commission 252

Les résidus domestiques dangereux 255
L'état de la situation 255
Les propositions du MEF 259
Les commentaires et les propositions des participants 260
La position de la Commission 263

Chapitre 8 Le plan de gestion des matières résiduelles 269

L'état de la situation 269
Les municipalités 269
La municipalité régionale de comté et la communauté urbaine 270
Les régies intermunicipales 271
Les sociétés d'économie mixte 271
Des exemples de plans de gestion 271
La consultation publique sur les plans de gestion 273

La proposition du MEF 273

Les propositions et les commentaires des participants 275
La régionalisation des pouvoirs en matière de gestion des résidus 276
L'élaboration et la réalisation des plans de gestion 277
La consultation sur les plans de gestion 279

La position de la Commission 280
Les objectifs visés par le plan de gestion 280
Les rôles et responsabilités des acteurs 281
Les modalités d'application du plan de gestion 283
La délimitation des territoires de collecte 284
Quelques implications découlant de la délimitation des territoires de collecte 287
La délimitation des territoires de collecte pour les matières valorisables 288
L'élaboration des plans de gestion 290

Chapitre 9 L'élimination 297

Généralités et principes directeurs 297
L'état de la situation 297
Les propositions du MEF 298
Les commentaires et les propositions des participants 301
La position de la Commission 307

La mise en décharge 330
Les sites d'enfouissement technique 330
Les décharges en tranchée 346
Les décharges pour débris de construction ou de démolition 355
Les décharges en milieu nordique 371
L'élimination dans les territoires non organisés 375

L'incinération 381
L'état de la situation 381
La proposition du MEF 389
Les commentaires et les propositions des participants 389
La position de la Commission 391

Chapitre 10 Le territoire de la Baie-James et le Nunavik 397

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois 397

Le territoire de la Baie-James (du 49e au 55e parallèles) 397
Le contexte de la consultation 397
Les caractéristiques du territoire 399
L'élimination des matières résiduelles 401
La faisabilité de la proposition du MEF sur le territoire de la Baie-James 402
Les avenues de solution proposées par les participants 403
La position du CCEBJ et de la Commission 405

Le Nunavik (au nord du 55e parallèle) 408
Le contexte de la consultation 408
L'état de la situation 408
Les commentaires des participants 412
Les propositions des participants 413
La position conjointe du CCEK et de la Commission 415

Chapitre 11 La recherche et le développement 417

L'état de la situation 417

Les commentaires et les propositions des participants 419

La position de la Commission 420

Chapitre 12 L'information, la sensibilisation et l'éducation 423

L'état de la situation 423

Les propositions du MEF 425

Les commentaires et les propositions des participants 425

La position de la Commission 427

Chapitre 13 La société de valorisation des matières résiduelles 431

Les propositions du MEF 431

Les commentaires et les propositions des participants 432
Le principe 432
Le mandat 433
La structure 434
Le financement 435
La prise en charge par les entreprises 436
Le pouvoir réglementaire du MEF 436
Les activités de sensibilisation 437

La position de la Commission 437
Les hypothèses de configuration d'une instance de coordination 437
La position de la Commission 439
Les principales caractéristiques de la Société de valorisation des matières résiduelles 441

Conclusion 457
Bibliographie 458
Mandat du Ministre 461
Les participants qui ont déposé un mémoire 463
Liste des annexes du document annexes 477

Liste des tableaux

Tableau 2.1 Quantité de résidus solides éliminés en 1994 10

Tableau 2.2 Infrastructures d'élimination 23

Tableau 2.3 Infrastructures de mise en valeur 24

Tableau 5.1 Quantités de matières recyclées au Québec par provenance en 1994 134

Tableau 5.2 Taux de réduction résultant de l'utilisation de matériaux recyclés par rapport aux matériaux vierges 136

Tableau 5.3 Variation des prix des matières secondaires 141

Tableau 5.4 Une évaluation des coûts des différents modes de collecte 148

Tableau 5.5 Les conditions d'utilisation et de distribution des différentes catégories de compost 155

Tableau 5.6 Sommaire des résultats du sondage de Collecte sélective Québec sur les municipalités ayant des programmes de valorisation des résidus compostables 155

Tableau 5.7 Bilan des travaux de recherche entre 1988 et 1994 au Québec 158

Tableau 5.8 Les caractéristiques du marché pour les producteurs industriels de compost au Québec 161

Tableau 6.1 L'évolution de la collecte sélective au Québec 188

Tableau 6.2 État de la collecte sélective au Québec (1995) 189

Tableau 6.3 Bilan des quantités de résidus domestiques récupérés 190

Tableau 6.4 Centres de tri en activité par direction régionale 191

Tableau 6.5 Coûts de la collecte sélective selon le mode de récupération 193

Tableau 6.6 Profil de gestion des contenants de boissons au Québec 196

Tableau 6.7 Taux spécifique de récupération et répartition des matières récupérées 198

Tableau 6.8 Bilan financier du système de consignation publique 199

Tableau 6.9	Synthèse des attributs comparatifs de la collecte sélective et de la consigne comme modes de récupération	214
Tableau 7.1	Quantités de boues des équipements municipaux selon les destinations finales, en tonnes de matières sèches	219
Tableau 7.2	Les modes de disposition des pneus hors d'usage en 1995	232
Tableau 7.3	Répartition géographique des dépôts de pneus au Québec	233
Tableau 7.4	Les plus importants sites d'entreposage de pneus au Québec	234
Tableau 7.5	Les coûts du programme administré par Recyc-Québec de 1993-1996	238
Tableau 7.6	Les entreprises du recyclage et de la valorisation énergétique des pneus (prévisions 1996)	239
Tableau 7.7	Quantités de RDD récupérés par [région administrative au 31 décembre 1995] (années de référence : 1994, 1995)	256
Tableau 9.1	Évolution de l'élimination des résidus solides, selon les lieux d'élimination	297
Tableau 9.2	Le bilan de l'élimination des matières résiduelles par région	332
Tableau 9.3	Provenance des matières résiduelles expédiées hors de leur région (résidus municipaux et ICI)	335
Tableau 9.4	Répartition des dépôts en tranchée par région administrative, selon diverses sources	348
Tableau 9.5	Répartition territoriale des TNO par région administrative (1996)	376
Tableau 9.6	Répartition des dépôts en tranchée dans les territoires non organisés	377
Tableau 9.7	Les incinérateurs du Québec : taux d'élimination et quantités de cendres produites, 1996	382
Tableau 9.8	Les normes d'émission encadrant l'incinération en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec	388
Tableau 10.1	Population des communautés cries et des municipalités sur le territoire de la Baie-James	400
Tableau 13.1	Répartition des responsabilités dans la mise en valeur des matières résiduelles	454

Liste des figures

Figure 1	Répartition des RDD récupérés au Québec en 1994	258
Figure 2	Localisation des lieux d'enfouissement sanitaire	331
Figure 3	Localisation des lieux d'enfouissement sanitaire	349
Figure 4	Organigramme de la Société de valorisation des matières résiduelles (SOVAL)	453

Lexique

Anaérobie	Absence d'oxygène.
Analyse de cycle de vie	Processus objectif visant à évaluer les conséquences environnementales attribuables à un produit, à un procédé ou à une activité.
Andains	Compost déposé en longs tas triangulaires ou en forme de trapèze mesurant environ deux mètres de hauteur et cinq mètres de largeur utilisés pour les opérations de compostage effectuées à l'extérieur.
Anhydre	Qui ne contient pas d'eau.
Audit	Étude qui évalue un procédé de fabrication et de transformation ou un organisme au regard des règlements et des bonnes pratiques visant, entre autres, à protéger l'environnement.
Bioaccumulation	Terme général décrivant un processus par lequel des substances chimiques sont ingérées et accumulées par des organismes qui ne peuvent les éliminer. Ces substances peuvent provenir directement de l'environnement ou d'aliments consommés contenant ces substances chimiques. Ces matières se logent souvent dans les tissus gras des organismes.
Biogaz	Gaz produit par la décomposition de déchets organiques dans un milieu privé d'oxygène. Le biogaz est composé à parts égales de méthane et de bioxyde de carbone, avec des traces d'autres composés organiques.
Cendres volantes	Résidus qui sont entraînés par les gaz de combustion de toute installation d'incinération de déchets et qui sont captés par le système d'épuration des fumées ou le système de récupération énergétique.
Centre de transfert de déchets	Tel que défini au projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets, toute installation où les déchets sont déchargés afin de permettre leur préparation à un transport ultérieur en vue d'une élimination dans un endroit différent.
Centre de tri	Lieu où s'effectue le tri, le conditionnement et la mise en marché des matières récupérées par la collecte sélective.
CFC (chlorofluorocarbures)	Substances synthétiques gazeuses ou liquides composées de chlore, de fluor et de carbone. Les CFC ont été utilisés comme réfrigérant, propulseurs dans les bombes à aérosols, solvants de dégraissage et dans la fabrication de mousse plastique.
Compost	Résidus putrescibles décomposés par l'action de micro-organismes, en présence d'oxygène pour atteindre une stabilisation plus ou moins avancée. De couleur brun foncé, le compost a l'apparence et l'odeur d'un terreau.
Cryogène	Production de basses températures.
DBO_5	Demande biochimique de l'oxygène. Quantité d'oxygène dissous nécessaire à la décomposition bactérienne des déchets organiques dans l'eau souvent mesurée sur une période de cinq jours.

DCO	Demande chimique en oxygène. Elle représente l'ensemble de tout ce qui est susceptible de demander de l'oxygène, en particulier les sels minéraux et la majeure partie des composés organiques biodégradables ou non.
Décharge	Selon les termes du projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets, tout site qui serait utilisé pour le dépôt définitif de déchets sur ou dans le sol.
Déchets solides	Selon l'article 1 du *Règlement sur les déchets solides*, les produits résiduaires solides à 20ºC provenant d'activités industrielles, commerciales ou agricoles, les détritus, les déchets biomédicaux traités par désinfection, les résidus d'incinération de déchets solides ou biomédicaux, les ordures ménagères, les gravats, les platras et les autres rebuts solides à 20ºC.
Déchets solides particuliers	Résidus industriels inorganiques non dangereux qui correspondent à la définition des déchets du *Règlement sur les déchets solides*. Ces résidus, comme les laitiers appelés également scories, peuvent être enfouis dans un LES ou un DMS.
Déchets spéciaux	Résidus industriels inorganiques non dangereux dont la lixiviation recèle des concentrations de contaminants qui dépassent celles permises par le *Règlement sur les déchets solides* sans toutefois aller au-delà des normes prévues dans le *Règlement sur les déchets dangereux* comme par exemple, les sables de fonderie et les résidus d'oxyde d'aluminium.
Déchetterie	Lieu de dépôt principalement axé sur le recyclage. Elle se distingue du centre de récupération en recevant non seulement les matières récupérables telles qu'on l'entend généralement dans la collecte sélective, mais également tous les déchets d'origine domestique non ramassés lors de la cueillette régulière, incluant les déchets domestiques dangereux, les encombrants (électroménagers, pneus, etc.), les matériaux secs et autres.
Éco-bilan	Bilan de la réduction à la source des matières résiduelles.
Fluage	Déformation d'un métal soumis à de très fortes pression.
Gazéification	Procédé de décomposition thermique des pneus par lequel on obtient des composés gazeux qui peuvent être utilisés comme matière première pour la synthèse chimique ou comme combustible.
Géotextile	Matériau souple, très perméable qui est utilisé comme couches drainantes ou comme protecteur de géomembranes.
Granulométrie	Classement des produits qui se réduisent en poudre selon la taille des grains.
HCFC (hydrochlorofluorocarbures)	Produits de remplacement des CFC dont les effets seraient moins nocifs pour la couche d'ozone.
Huiles pyrolitiques	Huiles produites par la décomposition thermique des pneus lors d'incendies. Ces huiles peuvent être une source de contamination du sol, des eaux de surface et de la nappe phréatique.
ISO 14 000	Système international de mesure normalisé qui s'applique à l'environnement.

Lagunage	Le système de traitement par lagunage consiste à laisser pendant plusieurs mois parfois, quelques années, les boues liquides séjourner successivement dans un bassin de décantation puis dans un étang d'épuration en misant sur le pouvoir épurateur du sol.
Lisier	Mélange d'excréments d'animaux contenant une grande quantité d'eau, conservé dans des fosses couvertes pour servir d'engrais.
Lixiviat	Eau chargée en contaminants résultant du passage de liquide à travers les déchets en décomposition.
Logo mobius	Symbole du recyclage, composé de trois flèches disposées en cercle qui représentent les trois états de la matière : solide, liquide et gazeux. Ce symbole est utilisé par les organismes gouvernementaux, les organisations et les entreprises. Il peut vouloir dire que le produit est fait de matériaux recyclés ou qu'il est lui-même recyclable.
Lombricompostage	Compostage effectué à l'aide de vers de terre qui digèrent les matières organiques.
Matériaux secs	Les résidus broyés ou déchiquetés qui ne sont pas susceptibles de fermenter, qui ne contiennent pas de déchets dangereux, le bois tronçonné, les gravats et plâtras, les pièces de béton et de maçonnerie et les morceaux de pavage tel que défini à l'article 1 du *Règlement sur les déchets solides*.
Morainique	Relatif à une moraine constitué de débris de roches entraînés par un glacier.
Mutagène	Se dit d'une substance ou d'un agent comme la radioactivité qui provoque des mutations génétiques.
Nappe phréatique	Nappe superficielle d'eau qui alimente les puits de surface, les sources et les cours d'eau.
Nival	Relatif à la neige.
Percolation	Synonyme de lixiviation.
Pergélisol	Sol gelé en permanence et absolument imperméable.
Piézomètre	Tuyau généralement constitué de PVC (chlorure de polyvinyle) installé dans le sol servant à l'échantillonnage de l'eau et à mesurer les caractéristiques hydrogéologiques du sol.
Poste de transbordement	Selon l'article 1 du *Règlement sur les déchets solides*, lieu d'entreposage des déchets solides avec ou sans réduction de volume, où l'on transborde les déchets solides du camion qui en a effectué l'enlèvement dans un autre transporteur qui les porte dans un lieu d'élimination.
Poudrette	Caoutchouc broyé obtenu en traitant les pneus hors d'usage par voie mécanique et physique.
Principe pollueur-payeur	Principe selon lequel les producteurs deviennent responsables du cycle de vie des biens et services qu'ils mettent sur le marché, et les consommateurs garants du choix judicieux de produits et de technologies respectueux de l'environnement.

Putrescible	Qui peut pourrir et se décomposer.
Pyrolise	Procédé de décomposition thermique des pneus qui vise la production d'une huile destinée, dans la plupart des cas, à être utilisée comme combustible.
Ressourcerie	Aire aménagée et destinée à accueillir de façon transitoire et sélective les matières résiduelles qui ne peuvent ou ne doivent pas être présentées aux collectes traditionnelles, ou encore qui nécessitent un traitement particulier. Les matières ainsi récupérées sont alors destinées au réemploi, au recyclage, à la valorisation ou à l'élimination sécuritaire.
Salmonelles	Bactéries produisant une toxine agissant sur le système nerveux et l'intestin des humains.
Scories	Résidus solides provenant de la fusion de minerais métalliques, de l'affinage des métaux ou de la combustion de la rouille.
Siccité	État de ce qui est sec.
Silos-couloirs	Longs canaux rectangulaires au fond desquels se trouvent des tuyaux perforés destinés à aérer la masse de matières à composter.
Taxe verte	Outil économique qui permettrait d'imposer une taxe lors de la fabrication d'un produit pour inciter les générateurs de matières résiduelles à réduire la quantité de résidus produits, et choisir des produits ayant un contenant réutilisable ou recyclable.
Vermicompostage	Synonyme de lombricompostage.
Vulcanisation	Procédé par lequel du soufre est incorporé au caoutchouc pour obtenir un renforcement et une amélioration importante des propriétés élastiques du pneu.

Introduction

La Commission d'enquête sur la gestion des matières résiduelles au Québec fait rapport dans ce document des résultats de l'enquête et de l'audience publique qu'elle a menée au cours de l'année 1996. La Commission y présente également ses recommandations au ministre de l'Environnement et de la Faune.

Le rapport comporte treize chapitres. Dans un premier chapitre, la Commission rend compte de sa démarche, pour ensuite exposer, dans le deuxième chapitre, la problématique et les enjeux de la gestion des matières résiduelles.

Le chapitre 3 présente les objectifs et les principes proposés par le ministère de l'Environnement et de la Faune dans le document soumis à la consultation publique et intitulé : *Pour une gestion durable et responsable de nos matières résiduelles.*

Le chapitre suivant brosse le portrait des rôles et des responsabilités des différents acteurs engagés dans la gestion des matières résiduelles, et traite des divers modes de financement dont ils bénéficient.

Le chapitre 5 aborde la problématique de la réduction et de la mise en valeur des matières résiduelles, ainsi que la mise en marché des matières recyclées. Il examine particulièrement les méthodes de réemploi, de recyclage et de valorisation. Le chapitre 6 traite de la prise en charge des résidus à travers les modes de collecte et de mise en valeur et le chapitre 7, des problématiques particulières telles que les pneus, les résidus domestiques dangereux, etc. Le chapitre 8 examine la proposition du MEF de confier l'élaboration de plans de gestion des résidus aux municipalités régionales de comté (MRC) et aux communautés urbaines, alors que le chapitre suivant analyse les modes d'élimination de ces mêmes résidus.

Le chapitre 10, quant à lui, s'intéresse en premier lieu au territoire de la Baie-James ; cette partie a été produite conjointement avec le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James. La seconde partie de ce chapitre concerne le Nunavik et a été élaborée en étroite collaboration avec le Comité consultatif de l'environnement Kativik.

La recherche et le développement sont abordés au chapitre 11. Le chapitre suivant étudie les méthodes d'information et d'éducation des acteurs concernés par la gestion des matières résiduelles, tandis qu'un dernier chapitre est consacré à la création de la Société de valorisation des matières résiduelles (SOVAL), suivi de la conclusion.

Chapitre 1 Le mandat de la Commission et son exercice

Le mandat

L'objet du mandat

Nos modes de consommation provoquent un gaspillage des ressources de plus en plus préoccupant. En tant que société, nous devons gérer ces résidus de façon responsable, c'est-à-dire préserver les ressources naturelles et assumer la meilleure prise en charge possible des résidus générés.

Dans cette optique, le gouvernement du Québec adoptait en 1989 la Politique de gestion intégrée des déchets solides. Cette politique fixait des objectifs de réduction des résidus envoyés à l'élimination pour l'an 2000, objectifs qui sont loin d'être atteints à peine trois ans avant l'échéance. Elle spécifiait aussi que les lieux d'élimination devaient être rendus sécuritaires, ce qui n'est pas encore réalisé. La demande des citoyens pour un débat public sur ces questions a incité le ministre de l'Environnement et de la Faune à mandater le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour mener une enquête sur la problématique des matières résiduelles au Québec.

Afin de proposer au Ministre des solutions viables, la Commission d'enquête sur la gestion des matières résiduelles a tenu une audience publique et analysé les problématiques particulières aux différents types de résidus, les modes de traitement (mise en valeur et élimination), les irritants et les lacunes du système actuel, ainsi que les différentes façons d'y remédier.

Les matières résiduelles comprennent ici tant les résidus postconsommation des produits que les résidus générés par leur production. Seules sont considérées les matières résiduelles assimilables aux résidus solides. Par ailleurs, les déchets dangereux, qui ont déjà fait l'objet d'une enquête spécifique du BAPE en 1990, ont été exclus, à l'exception de ceux qui proviennent des résidences, des commerces, des institutions et des industries dont la production est inférieure à 5 kg par mois. Les processus de mise en valeur des résidus dont traite le rapport incluent le réemploi, le recyclage et la valorisation biologique et énergétique des matières résiduelles. Le rapport s'attache aussi à définir la réduction à la source.

Le libellé du mandat

Le 30 novembre 1995, le ministre de l'Environnement et de la Faune, monsieur Jacques Brassard, confiait au BAPE le mandat de tenir une enquête et une audience publique sur l'ensemble de la gestion des matières résiduelles, et plus particulièrement sur les points suivants:

1. *les moyens pour réduire à la source et pour mettre en valeur les déchets ou résidus;*
2. *les rôles et responsabilités de l'ensemble des intervenants;*

3. *les leviers économiques et institutionnels pour permettre la prise en charge de ces rôles et responsabilités;*
4. *les mécanismes démocratiques, administratifs et politiques de gestion régionale;*
5. *les modes d'élimination.*

Ces points font l'objet d'énoncés de principes, d'objectifs et de propositions de la part du ministère de l'Environnement et de la Faune dans le document intitulé: Pour une gestion durable et responsable de nos matières résiduelles. Je m'attends à ce que la consultation porte sur ces points en utilisant, comme cadre de discussion, ce document, et qu'au terme du mandat, le BAPE me fasse des recommandations sur chacun de ces points.
(La lettre de mandat est jointe à ce rapport.)

La Commission a donné à ce mandat une interprétation large en y incluant les résidus biomédicaux générés par le virage ambulatoire du ministère de la Santé et des Services sociaux, ainsi que les résidus industriels organiques et inorganiques non dangereux susceptibles d'être éliminés dans un lieu d'enfouissement sanitaire.

La Commission et sa démarche

Constituée le 5 février 1996 par la présidente par intérim du BAPE, la Commission d'enquête sur la gestion des matières résiduelles était composée de cinq membres. La vice-présidente du BAPE, madame Claudette Journault, présidait la Commission. Messieurs Michel Bélanger, Camille Genest, Michel Légère et Qussaï Samak agissaient à titre de commissaire.

La Commission a examiné nombre d'études déjà produites sur les matières résiduelles, visité des installations et procédé à une vaste consultation afin d'associer le public à l'élaboration de solutions devant mener à une meilleure gestion des matières résiduelles. Elle a aussi commandé des études, comme nous le verrons un peu plus loin.

La consultation publique avait pour but de permettre à tous ceux et celles qui le désiraient de faire valoir leur point de vue. Elle a donné aux participants l'occasion de soulever des problématiques et de dénoncer des irritants ou des situations inacceptables sur le plan local et régional. Elle a permis la libre circulation d'informations très documentées et bien appuyées.

Préalablement à la consultation publique, le BAPE a tenu 57 séances d'information en janvier et février 1996. Ces séances devaient permettre aux citoyens des différentes régions du Québec de prendre connaissance du document intitulé: *Pour une gestion durable et responsable de nos matières résiduelles*, soumis à la consultation par le MEF. Des bilans régionaux accompagnaient ce document. Des comptes rendus de ces soirées ont été rédigés pour chacune des régions du Québec et déposés dans les centres de consultation.

La consultation publique qui a suivi s'est déroulée en deux phases. Au total, 124 séances publiques ont eu lieu. Le calendrier de la période d'information se trouve à l'annexe 2 et celui de l'audience publique, à l'annexe 3.

La première partie de l'audience publique

La Commission a tenu 50 séances publiques dans 16 municipalités durant les mois de mars et avril. Ces séances ont donné aux participants et à la Commission l'occasion de recueillir l'information qui leur était nécessaire en posant des questions aux représentants du MEF et des ministères et organismes invités, dont on peut consulter la liste à l'annexe 3.

La Commission a aussi tenu à Montréal 11 séances thématiques portant sur les sujets suivants (voir aussi l'annexe 3):

- la responsabilité des entreprises;
- la gestion des résidus domestiques dangereux, incluant les résidus biomédicaux générés par le virage ambulatoire;
- les résidus putrescibles industriels et municipaux;
- les résidus industriels inorganiques non dangereux;
- la gestion des pneus hors d'usage;
- la nouvelle société proposée par le MEF;
- les plans de gestion intégrée des résidus sur les territoires;
- le cadre réglementaire et son application;
- la gestion des résidus en milieu nordique.

La seconde partie de l'audience publique

La Commission a siégé dans toutes les régions du Québec afin d'entendre tous ceux et celles qui désiraient exprimer leur opinion sur la gestion des matières résiduelles. Au cours des mois de mai, juin, août et septembre 1996, 63 séances publiques ont eu lieu dans 18 municipalités. Quelque 416 mémoires ont été déposés par les participants. Ils constituent une source de documentation exceptionnelle entourant la problématique de la gestion des matières résiduelles au Québec.

À Oujé-Bougoumou, la Commission et le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James ont offert deux séances conjointes combinant la première et la seconde partie. La Commission a également tenu trois ateliers publics aux Îles-de-la-Madeleine et à Kuujjuaq.

Quelque 820 personnes sont intervenues lors des deux phases de l'audience publique, soit à titre personnel, soit en tant que représentant d'entreprises, de groupes, d'organismes et de municipalités. L'audience publique a attiré au total environ 5 000 personnes.

Les activités de la Commission ont d'ailleurs été largement médiatisées. Les séances de la première partie de l'audience ont ainsi été retransmises par la télévision communautaire. Le BAPE a également émis une cinquantaine de communiqués de presse nationaux. La Commission a accordé une vingtaine d'entrevues, surtout à des médias régionaux. Enfin, le BAPE a monté une revue de presse.

L'information

La documentation

La Commission disposait d'une imposante documentation pour accomplir son mandat. En effet, elle a reçu et rendu publics au cours de son mandat quelque 1 640 documents qui ont été déposés en cours d'enquête, soit sur demande de la Commission, soit encore sur une base volontaire. Cette documentation comporte:

- les transcriptions des séances publiques;
- les mémoires des participants à l'audience;
- les questions écrites adressées à la Commission ou posées par elle et les réponses aux questions (avec documents à l'appui le cas échéant);
- les documents déposés par le public (municipalités, entreprises, organismes, citoyens, etc.);
- les documents et les procédures déposés par le MEF;
- les documents déposés par les ministères et organismes;
- les documents produits et déposés par la Commission.

La Commission tient à souligner la collaboration du MEF, et particulièrement de l'équipe du Bureau de la coordination ministérielle du plan d'action sur la gestion des matières résiduelles, qui a facilité ses travaux en lui procurant rapidement les études et réponses requises. La Commission désire également remercier les autres ministères et organismes gouvernementaux pour leur participation à ses travaux.

La documentation pouvait être consultée dans toutes les régions du Québec, à travers 86 centres de consultation dont 26 centres nationaux qui disposaient de toute la documentation. Les 60 centres régionaux, quant à eux, offraient uniquement les documents émanant de la région concernée ou visant une problématique régionale. On retrouve la liste des documents et des mémoires à l'annexe 6.

Par ailleurs, la Commission a publié et distribué un dépliant sur la préparation et la présentation d'un mémoire afin de soutenir les participants dans leur démarche. Elle a aussi mis à leur disposition une adresse Internet et un numéro 1 800. De plus, Recyc-Québec a implanté un programme d'aide financière pour aider les organismes à participer à la consultation publique.

Le traitement des documents déclarés confidentiels

La Commission avait le pouvoir de demander et d'obtenir tout document qu'elle jugeait utile à l'accomplissement de son mandat. Dans la grande majorité des cas, les demandes d'information émanaient de citoyens ou d'organismes et la Commission devait juger de leur pertinence. Il est arrivé toutefois que les documents exigés étaient considérés comme confidentiels par leurs détenteurs qui ont

refusé d'accéder à la demande de la Commission ou demandé que les documents ne soient pas rendus publics.

Cette situation s'est produite à quatre reprises au cours de l'enquête. La Commission a alors fait parvenir des lettres de rappel aux détenteurs des documents. Dans deux cas, ces rappels ont suffi pour qu'ils obtempèrent à sa demande. Dans les deux autres cas, toutefois, les détenteurs ont demandé que les documents ne soient pas divulgués. La Commission devait alors déterminer si les documents en question pouvaient être rendus publics en tout ou en partie, en regard de l'intérêt du public à en prendre connaissance et du préjudice éventuel que leur divulgation risquait de causer à ceux qu'ils concernaient. Pour ce faire, elle a tenu des auditions privées avec les exploitants des sites concernés, leur avocat, l'avocate de la Commission et une sténotypiste.

Dans les deux cas, la Commission a ordonné que les documents soient rendus publics intégralement, aucun préjudice suffisamment important n'ayant été démontré par les entreprises concernées. Les transcriptions des auditions privées et les décisions écrites de la Commission ont également été rendues publiques.

Les études commandées par la Commission

La Commission a fait réaliser par une firme de consultants une étude intitulée: *Analyse des facteurs incitatifs à l'importation des déchets au Québec* afin d'élargir sa base documentaire et d'établir des comparaisons avec l'Est des États-Unis ainsi que l'Ontario et le Nouveau-Brunswick.

Elle a également fait exécuter une recherche documentaire sur la gestion des résidus en Europe. Ce document recense certains outils légaux, économiques et sociaux dont bénéficient les pays européens pour la gestion de leurs matières résiduelles.

Enfin, la Commission a demandé une compilation de certaines pratiques municipales en matière de lieux de traitement, de coûts et de contrats.

Les synthèses de ces études se retrouvent aux annexes 9, 10 et 11. Les annexes ne font pas partie intégrante du rapport mais sont toutefois disponibles sur disquette.

Les visites d'installations

Afin de se sensibiliser aux dimensions pratiques de la gestion des installations d'élimination et de mise en valeur, les membres de la Commission ont visité les neuf installations énumérées ci-dessous. Toutes les visites étaient annoncées à l'avance et ouvertes à la population. Des guides compétents ont encadré les groupes et répondu aux questions.

Lieux visités	Villes	Dates
Incinérateur de la Communauté urbaine de Québec	Québec	18 juin 1996
Les Composts du Québec	Saint-Henri (Lévis)	18 juin 1996
Lieu d'enfouissement sanitaire de Canton Magog, Laidlaw Bestan	Magog	16 août 1996
Centre de tri Gaudreau inc.	Victoriaville	20 août 1996
Lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Nicéphore, Philip Environnement	Saint-Nicéphore	21 août 1996
Les produits Polychem ltée, Institut des plastiques et de l'environnement du Canada	Saint-Jean-sur-Richelieu	16 septembre 1996
Lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Étienne-des-Grès, Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Mauricie	Saint-Étienne-des-Grès	3 décembre 1996
Lieu d'enfouissement sanitaire de Sainte-Geneviève-de-Berthier, Service sanitaire R.S. inc.	Sainte-Geneviève-de-Berthier	4 décembre 1996
Compagnie de tri-compostage Conporec inc.	Tracy	13 décembre 1996

Chapitre 2 La problématique et les enjeux

L'état actuel des matières résiduelles au Québec

Le portrait général

La quantité et la provenance des matières résiduelles

Le Québec a généré en 1994 quelque 7 130 000 tonnes métriques de résidus. Le taux de récupération de ces matières atteint environ 27 %. Cela signifie que le 73 % des résidus ont été éliminés, soit 0,72 tonne métrique par personne (Recyc-Québec, *Bilan de la gestion des matières résiduelles au Québec*, 06.DM-46.1).

Environ 40 % des résidus proviennent des industries, des commerces et des institutions, alors que le secteur domestique en génère 35 %. Mentionnons à ce propos que le Québec est, avec le Canada, le deuxième générateur mondial de résidus domestiques *per capita* après les États-Unis. Enfin, les 25 % restants sont recensés dans la catégorie des matériaux secs.

Les coûts de prise en charge

En 1993, les municipalités ont injecté 318 millions de dollars dans la collecte, le transport, le tri, le conditionnement et l'élimination des matières résiduelles, ce qui représente en moyenne 4 % de leur budget et une augmentation de 76 % depuis 1989. Le MEF ne précise toutefois pas comment ces coûts ont été répartis entre la mise en valeur et l'élimination (document de consultation publique).

L'élimination

Le Québec élimine présentement ses résidus solides par enfouissement plutôt que par incinération, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 2.1 Quantité de résidus solides éliminés en 1994

Méthode	Nombre de lieux	Pourcentage de résidus éliminés
Enfouissement		
• enfouissement sanitaire	69	79,7
• dépôts de matériaux secs	78	14,4
• dépôts en tranchée	350	1,6
• dépôts en milieu nordique	23	0,1
• dépotoirs	15	0,4
Incinération	3	3,8
Total	538	± 100,0

Source: Recyc-Québec, bilan de la gestion des matières résiduelles au Québec.

La réduction à la source et la mise en valeur

Il existe quatre méthodes de mise en valeur des matières résiduelles: le réemploi, la récupération, le recyclage et la valorisation. Comme elles seront étudiées en détail plus loin dans ce rapport, nous nous limiterons ici à des considérations d'ordre général.

Outre les méthodes de mise en valeur, la réduction à la source constitue une composante importante de la gestion intégrée des résidus. Comme le souligne Recyc-Québec, elle est toutefois difficile à quantifier. L'organisme mentionne que les industries, les commerces et les institutions ont réussi en 1994 à récupérer 35 % de leurs résidus de production et de leurs résidus postconsommation (entre autres des emballages). Depuis 1988, on observe une diminution de 13 % de la production domestique *per capita* d'emballages et de matériaux, bien que la production d'emballages neufs se soit accrue de 3 % en raison de l'accroissement de la population (06.DM-46.1). Le Protocole national sur l'emballage, adopté en 1990 par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) et auquel a adhéré le Québec, prévoyait une réduction de 50 % des emballages d'ici l'an 2000.

L'Assemblée nationale a récemment modifié la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) afin d'attribuer au gouvernement de nouveaux pouvoirs réglementaires pour interdire certains emballages ou en fixer la nature et la composition. Toutefois, ces modifications ne sont pas encore en vigueur, et la réglementation afférente n'a pas été édictée.

Le réemploi consiste à réutiliser un bien dans sa fonction d'origine. On pense, par exemple, au réemploi des bouteilles de bière et des contenants d'eau en plastique. Il se pratique aussi sous des formes diverses dans le milieu industriel. Par ailleurs, des initiatives locales ont donné naissance aux «ressourceries»,

aux comptoirs de récupération, aux ateliers de réparation de divers objets, etc. Le projet de Recyc-Québec visant à créer un réseau de ressourceries a été retenu au Sommet sur l'économie et l'emploi en octobre 1996 et devrait favoriser l'expansion de ce secteur.

Les activités de récupération et de recyclage sont, pour leur part, plus aisément quantifiables que la réduction à la source et le réemploi. En premier lieu, la consignation présente un taux de récupération de 97% pour les bouteilles de bière à remplissage multiple (consigne privée) et de 73% pour les contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses (consigne publique). La consignation a permis de récupérer 29 000 tonnes métriques de matières en 1995.

La même année, la collecte sélective a rendu possible la récupération de 216 000 tonnes métriques. Cependant, bien que la collecte de porte en porte (papier, carton, métal, verre et plastique) soit de plus en plus répandue, le taux de participation des citoyens ne dépasse guère 35% au Québec, ce que plusieurs attribuent à un manque de sensibilisation. On estime à 51% la proportion recyclable des résidus résidentiels, excluant les résidus compostables, mais le taux de matières détournées de l'élimination tourne actuellement autour de 17%, selon Collecte sélective Québec. Il existe selon les régions, et même selon les villes, des différences de performance et des écarts de participation.

L'instabilité du marché des matières récupérées participe aussi à la problématique. Les prix sont soumis à des fluctuations importantes, et les récupérateurs doivent composer avec des variations de la qualité et de la quantité des matières.

Les municipalités qui désirent implanter un programme de collecte sélective peuvent bénéficier d'une subvention de Collecte sélective Québec.

Outre les matières récupérées par le biais de la collecte sélective, diverses autres matières font l'objet d'efforts de recyclage qui donnent néanmoins des résultats mitigés malgré leur potentiel. Il s'agit des textiles, des résidus de composantes d'automobiles hors d'usage, des pneus hors d'usage, des résidus domestiques dangereux, des encombrants et petits appareils et des matériaux secs.

Enfin, il existe deux grands types de valorisation, soit celle qualifiée de biologique et celle dite énergétique. La valorisation biologique s'applique aux matières compostables (résidus verts, de table, de bois, agricoles et aquatiques, boues industrielles et municipales, fumiers). Il existe au Québec une trentaine de sites de compostage.

La valorisation énergétique, quant à elle, permet de transformer certains résidus, comme les pneus, en source d'énergie thermique. Il s'agit toutefois d'une méthode contestée en raison des risques pour la santé et l'environnement que plusieurs lui associent. D'autres s'y opposent surtout lorsque les résidus utilisés sont autrement réemployables ou recyclables.

Les profils régionaux

Le Québec se compose de seize régions administratives. La gestion des matières résiduelles dans chacune des régions est fonction des caractéristiques économiques, géographiques et démographiques.

Nous traçons plus loin un portrait des infrastructures d'élimination et de mise en valeur des résidus pour chacune des régions. Auparavant, nous donnerons un aperçu général des différentes situations régionales. Les informations sont tirées des bilans régionaux qui accompagnaient le document de consultation publique et elles ont été mises à jour à partir des correctifs apportés en audience par les directions régionales du MEF. Ainsi que le précise le MEF, les bilans régionaux ne sont pas nécessairement exhaustifs et soulèvent simplement les principales problématiques des différentes régions.

Bas-Saint-Laurent (01)

Au Bas-Saint-Laurent, l'élimination des résidus se fait en majorité sur le territoire même. À La Pocatière, un site d'enfouissement reçoit des résidus de deux municipalités de la région de Chaudière-Appalaches. L'élimination est presque complètement assumée par les pouvoirs publics qui sont propriétaires des neuf lieux d'enfouissement sanitaire, des trente-cinq dépôts en tranchée et de trois des quatre dépôts de matériaux secs. Les inspections effectuées par le MEF en 1993-1994 ont révélé des écarts par rapport aux normes. Plusieurs de ces carences ont toutefois été corrigées, mais d'autres modifications importantes restent à apporter. Le site d'Amqui atteindra incessamment sa pleine capacité, ce qui rend nécessaire son agrandissement ou l'implantation d'un nouveau lieu d'enfouissement. La demande de la MRC de Matapédia a toutefois été rejetée par le MEF puisque le projet ne prévoyait pas que le site serait imperméabilisé conformément à la proposition du MEF libellée dans le document de consultation publique. Enfin, la région élimine ses boues de fosses septiques dans cinq lieux privés et la région ne possède aucun lieu d'entreposage de pneus hors d'usage.

Quant aux activités de réduction et de mise en valeur, le MEF les estime «timides, sporadiques et peu nombreuses», tout en spécifiant que les efforts de mise en valeur sont très récents dans la région. Bien que 69 % de la population bénéficie de la collecte sélective, seulement 5,4 % des citoyens sont desservis par une collecte de porte en porte. Des collectes de résidus domestiques dangereux ont été offertes dans sept des 135 municipalités de la région. À Rimouski, il existe un centre permanent de récupération de résidus domestiques dangereux. Quelques industries valorisent les boues par épandage sur les terres agricoles. Enfin, la région compte au moins six industries qui recyclent leurs résidus de production.

Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)

La région du Saguenay–Lac-Saint-Jean ne reçoit pas de résidus d'autres régions et n'en expédie pas davantage à l'extérieur. Elle est toutefois confrontée à d'importants problèmes d'élimination des résidus. La fermeture du lieu d'enfouissement sanitaire de Laterrière en juillet 1995 et le choix d'un lieu de remplacement ont soulevé de nombreux débats. Les MRC sont propriétaires des trois lieux d'enfouissement toujours en exploitation dont l'un, celui de L'Ascension, présente des problèmes de contamination des eaux souterraines. L'entreprise privée possède les douze dépôts de matériaux secs exploités dans la région qui compte en outre trente-quatre dépôts en tranchée. Enfin, on y trouve quatre lieux de traitement des boues de fosses septiques tous de propriété publique.

La région abrite également deux dépôts de pneus hors d'usage jugés par le MEF non conformes lors de ses inspections. La plupart des pneus sont éliminés dans les sites d'enfouissement sanitaire.

Les problèmes vécus par les MRC quant à l'élimination des résidus ont très certainement été à l'origine du dynamisme qui caractérise la région au chapitre de la mise en valeur. Près de 92 % de la population est desservie par un programme de collecte sélective, dont 77,7 % par une collecte de porte en porte, et les quatre MRC de la région ont organisé des collectes de résidus domestiques dangereux. Le MEF note également de nombreuses initiatives municipales, communautaires, institutionnelles et industrielles.

Québec (03)

Dans la région de Québec, la majeure partie des résidus sont éliminés sur le territoire dans des lieux d'enfouissement sanitaire, des dépôts de matériaux secs et des dépôts en tranchée. On compte aussi un incinérateur où sont éliminés les résidus du territoire de la Communauté urbaine de Québec. Six des sept lieux d'enfouissement et quatre des six dépôts de matériaux secs sont de propriété publique. Les problèmes observés consistent en la résurgence d'eaux contaminées aux lieux d'enfouissement de Baie-Saint-Paul et de Saint-Alban. Les boues de fosses septiques sont traitées à la station d'épuration des eaux usées de la CUQ.

La région compte aussi quatre dépôts de pneus hors d'usage non autorisés, dont trois sont en infraction au regard des dispositions réglementaires.

Le MEF juge bien amorcée la démarche de la région vers une gestion intégrée des résidus. Plus de 85 % de la population bénéficie de la collecte sélective et près de 54 % des citoyens ont eu accès à une collecte de résidus domestiques dangereux. On dénombre vingt-quatre entreprises de récupération et sept entreprises de recyclage. Un centre de compostage est actuellement exploité et un projet de tri-lombricompostage a été annoncé. De plus, les fabriques de pâtes et papiers brûlent 75 % de leurs boues primaires à des fins énergétiques et recyclent le papier et le carton. Soulignons que la CUQ a élaboré et soumis à la consultation publique un plan de gestion de ses matières résiduelles, qui n'a toutefois pas été mis en vigueur.

Mauricie–Bois-Francs (04)

La région de la Mauricie–Bois-Francs élimine la majeure partie de ses résidus sur son territoire. Elle reçoit toutefois une grande quantité de résidus provenant d'autres régions dans le mégasite de Saint-Nicéphore, ce qui soulève l'opposition de la population et des groupes environnementaux. La région compte quatre lieux d'enfouissement sanitaire de propriété publique et deux exploités par l'entreprise privée. La moitié de ces sites contaminent les eaux souterraines et les eaux de surface. On y dénombre aussi quatorze dépôts de matériaux secs, quinze dépôts en tranchée, dont treize sont de propriété publique, et deux lieux de lagunage pour le traitement des boues de fosses septiques.

Le lieu d'entreposage de pneus hors d'usage situé dans la région n'est pas conforme aux normes édictées par le MEF.

Depuis quelques années, la région s'est engagée dans une démarche de gestion intégrée des résidus. Deux régies intermunicipales de gestion des déchets ont été créées, et elles ont procédé à des campagnes de sensibilisation auprès des citoyens. Près de 90 % de la population bénéficie d'un

programme de collecte sélective. Huit municipalités ont organisé des collectes de résidus domestiques dangereux et cinq possèdent un programme de compostage de résidus verts. Les fabriques de pâtes et papiers utilisent leurs résidus de bois et leurs boues primaires pour produire de l'énergie. Enfin, on dénombre sur le territoire une quinzaine de récupérateurs et dix recycleurs.

Estrie (05)

En Estrie, le transfert de résidus provenant d'autres régions constitue, selon le MEF, un «irritant majeur», car la capacité d'enfouissement du territoire est limitée à une vingtaine d'années uniquement pour satisfaire aux besoins régionaux. Environ 25% des résidus éliminés dans les différents lieux d'enfouissement sanitaire proviennent de l'extérieur de la région. Six des sept lieux d'enfouissement sanitaire sont exploités par le secteur public. Actuellement, tous les sites sont conformes à la réglementation. Mentionnons que les gestionnaires du site que possède l'entreprise Laidlaw-Bestan ont présenté une demande d'agrandissement au MEF. La région regroupe également six dépôts de matériaux secs gérés par l'entreprise privée, huit dépôts en tranchée exploités par les municipalités et six lieux d'élimination de boues de fosses septiques, dont deux sont de propriété municipale et quatre sont exploités par le secteur privé. À ce propos, les Cantons de Magog et de Stanstead ont adopté des mesures sévères de gestion des boues de fosses septiques.

On y trouve aussi vingt-neuf lieux d'entreposage de pneus hors d'usage, dont aucun n'est autorisé. Quatre d'entre eux ont été jugés non conformes par le MEF, alors que les autres se conforment à la réglementation en éliminant les pneus de façon appropriée.

Le MEF relève en Estrie une ferme volonté de mettre en application une gestion intégrée des résidus. Onze municipalités procèdent au compostage des résidus verts et une trentaine ont participé à un programme de compostage domestique. Il existe aussi dans la région une plate-forme de compostage à grande échelle. Environ 75% de la population bénéficie d'un programme de collecte sélective, dont 35% d'une collecte de porte en porte, et environ 20% des municipalités ont organisé des collectes de résidus domestiques dangereux. La région bénéficie d'un centre de dépôt permanent pour ces matières. Elle valorise la moitié des boues générées sur son territoire et certaines entreprises utilisent des résidus de bois pour produire du combustible. Il existe actuellement deux centres de tri et on dénombre une vingtaine d'entreprises privées de récupération et cinq recycleurs.

À Sherbrooke, la Ville a élaboré, en collaboration avec l'Université de Sherbrooke, une formule de consultation et de participation du public appelée «consensus informé» et inspirée d'une expérience danoise. Le «consensus informé» implique un comité de citoyens choisis par le Groupe de recherche de l'Université de Sherbrooke sur la base de certains critères (âge, sexe, etc.), excluant les personnes représentant toute entité engagée dans la gestion des résidus. Après avoir pris connaissance des informations nécessaires, le comité élabore des solutions et fait ses recommandations à la Ville.

Montréal (06)

La problématique de la région de Montréal est particulière en raison de l'exiguïté du territoire combinée à la forte densité de la population. Elle transfert une partie de ses résidus vers d'autres régions. De plus, la fermeture de l'incinérateur Des Carrières a entraîné le détournement d'environ 300 000 tonnes métriques par année vers l'un des deux sites d'enfouissement sanitaire de la région, le Centre de tri et d'élimination des déchets (CTED). Ce site, exploité par la Ville de Montréal, est le troisième plus grand en Amérique du Nord. Sa durée de vie utile est estimée à deux ans et demi, mais la Ville projette un agrandissement qui permettrait de l'augmenter d'environ vingt ans. L'autre lieu d'enfouissement sanitaire est exploité par la Communauté urbaine de Montréal et ne reçoit que les cendres d'incinération des boues de la station d'épuration des eaux usées de la CUM. La Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal, qui regroupe vingt-six des vingt-neuf municipalités, a élaboré un projet comprenant la construction d'un incinérateur, d'un centre de compostage, d'un centre de transbordement, d'un centre de tri et d'un centre de récupération et de recyclage. Ce projet est abandonné.

La région compte un seul dépôt de matériaux secs. Il est exploité par une entreprise privée et ne reçoit que les résidus de cette entreprise.

La région de Montréal a accompli des progrès en matière de mise en valeur des résidus au cours des dernières années. La volonté politique et la participation de la population sont sans doute à l'origine de cette situation. La Ville de Montréal dispose depuis une quinzaine d'années d'un plan de gestion de ses résidus. En 1995, l'île de Montréal avait réussi à détourner de l'élimination 27 % (*per capita*) des résidus éliminés en 1989. La collecte sélective connaît beaucoup de succès. Des vingt-neuf municipalités de la région, vingt-six offrent la collecte sélective de porte en porte et la collecte des résidus domestiques dangereux, alors que quatorze ont un programme de récupération des résidus verts. On trouve un centre de récupération et de tri et près d'une centaine d'entreprises de récupération. La Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal et la Ville de Montréal ont conclu une entente de partenariat pour assurer une gestion unifiée des résidus.

Selon le MEF, le nombre de groupes environnementaux présents dans la région contribue à y faire progresser le dossier de la gestion intégrée des résidus.

Outaouais (07)

La Communauté urbaine de l'Outaouais dirige 93 % de ses résidus destinés à l'élimination vers le site de Sainte-Sophie, dans les Laurentides. La MRC des-Collines-de-l'Outaouais et la MRC de Papineau envoient la grande majorité de leurs résidus à l'extérieur de leur territoire. Il n'existe qu'un seul lieu d'enfouissement sanitaire en Outaouais. Deux projets visant à combler les besoins d'enfouissement ont été présentés au MEF. À Bristol, une firme a soumis un projet visant à aménager un site d'enfouissement dans un trou de mine. Trois consultations publiques, dont un référendum, ont eu lieu et le projet a été rejeté par les municipalités. Une nouvelle période d'information et de consultation est prévue. D'autre part, les citoyens de Bouchette se sont également mobilisés lorsqu'un exploitant privé a fait part de son projet d'acheter un ancien dépotoir et de le convertir en lieu d'enfouissement sanitaire.

Devant les difficultés éprouvées pour localiser un nouveau site, la Communauté urbaine de l'Outaouais a présenté un projet d'incinérateur qui a, lui aussi, soulevé l'opposition. La CUO a donc décidé d'en différer la réalisation en attendant le rapport de la Commission.

La région compte deux dépôts de matériaux secs exploités par des entreprises privées et quarante-huit dépôts en tranchée, dont seize ont fait l'objet d'enquêtes du MEF. Le nombre élevé de dépôts en tranchée peut s'expliquer par le fait que, hors du noyau urbain, les petites municipalités éliminent localement leurs résidus. On trouve également dans la région deux dépotoirs illégaux. L'élimination des boues de fosses septiques se fait à la station d'épuration de la CUO et dans huit autres lieux.

La région abrite dix lieux d'entreposage de pneus hors d'usage, dont aucun n'est conforme aux normes du MEF.

Des progrès restent à accomplir en matière de mise en valeur. Environ 65 % de la population est desservie par un programme de collecte sélective, dont la presque totalité par une collecte de porte en porte, mais seules la CUO et la MRC des Collines-de-l'Outaouais ont organisé des collectes de résidus domestiques dangereux. La CUO a adopté un programme d'encouragement au compostage et transforme en granules fertilisantes une bonne partie des boues de son usine d'épuration des eaux. Quatre fabriques de pâtes et papiers recyclent le papier et l'une d'elles utilise une chaudière à biomasse pour produire de la vapeur et valorise ses boues. Il existe également à Aylmer un centre de mise en valeur des débris de construction ou de démolition ainsi qu'un centre de compostage.

Abitibi-Témiscamingue (08)

L'Abitibi-Témiscamingue ne reçoit pas de résidus en provenance d'autres régions et elle élimine tous ses résidus sur son territoire. On y trouve deux lieux d'enfouissement sanitaire, qui ne sont pas conformes aux normes du MEF, et un dépôt de matériaux secs, tous exploités par des municipalités. Les résidus sont éliminés surtout dans les soixante-cinq dépôts en tranchée sur le territoire, ce qui peut s'expliquer par la faible densité de la population des municipalités. La région compte deux dépotoirs illégaux encore utilisés. Celui de Rouyn-Noranda constitue un problème majeur depuis des années puisqu'il cause une pollution importante et a fait l'objet de plusieurs ultimatums de la part du MEF. La région possède également trente fosses à résidus autorisées par le MEF sur les pourvoiries. Trois lieux, dont deux de juridiction publique, servent à l'élimination des boues de fosses septiques.

Il n'existe aucun dépôt de pneus hors d'usage dans la région, et le MEF en conclut que la plupart des pneus aboutissent dans les lieux d'élimination.

Dans la région, la collecte sélective se fait uniquement par apport volontaire dans le tiers des quatre-vingt-sept municipalités. Plusieurs autres municipalités se sont engagées à emboîter le pas d'ici peu. La municipalité de Landrienne, où l'on détourne de l'élimination environ 85 % des résidus, se démarque par ses initiatives en matière de mise en valeur. Elle est la seule à avoir élaboré un programme de récupération et de recyclage des résidus compostables, et ses initiatives de tri à la source, de récupération et de recyclage ont inspiré d'autres municipalités. La collecte de résidus domestiques dangereux se fait seulement dans deux municipalités. Par ailleurs, quelques industries de la région participent aux efforts de mise en valeur. Les cendres de résidus forestiers de quelques entreprises sont

utilisées dans des projets de valorisation agricole. Des boues de fosses septiques et de l'usine de traitement des eaux usées sont également valorisées. Le MEF souligne que l'entreprise privée de la région est de plus en plus active dans la valorisation de résidus à fort potentiel énergétique. Deux entreprises de récupération et de recyclage y sont particulièrement actives. Elles ont contribué à donner vie à des projets de gestion intégrée des résidus. Soulignons, enfin, que la région s'est récemment donné un plan de gestion concertée des résidus.

Côte-Nord (09)

La Côte-Nord élimine tous ses résidus sur son territoire et n'en accepte pas d'autres régions. Ses cinq lieux d'enfouissement sanitaire sont de propriété publique. Dans trois de ces sites, l'analyse des eaux de lixiviation a révélé que certains paramètres dépassaient les normes. Les trois projets d'agrandissement et d'établissement de sites posent actuellement des problèmes en matière d'aménagement du territoire. On y trouve aussi trente-trois dépôts en tranchée, huit dépôts en milieu nordique, six dépotoirs illégaux en activité, dont cinq font l'objet d'une demande de conversion en dépôts en milieu nordique, six lieux privés de résidus spéciaux, quatre fosses à résidus, quatre lieux d'élimination de boues de fosses septiques et deux lieux d'enfouissement de résidus de pâtes et papiers.

La plupart des pneus hors d'usage finissent vraisemblablement dans les lieux d'élimination car la région ne possède aucun dépôt répertorié.

La mise en valeur des résidus est entravée par les problèmes de distance relativement aux centres urbains. Seule la municipalité de Baie-Comeau a implanté un programme de collecte sélective. Des collectes de résidus domestiques dangereux ont été tenues à Baie-Comeau et à Sept-Îles. Le compostage domestique semble toutefois jouir d'une popularité grandissante. Quelques industries se sont engagées dans la valorisation de leurs résidus, mais il reste encore des efforts importants à consentir dans ce domaine.

Nord-du-Québec (10)

La région élimine tous ses résidus localement, à proximité des lieux où ils sont générés. Un lieu d'enfouissement sanitaire et un dépôt de matériaux secs, tous deux de propriété publique, sont en activité dans la région. Les deux présentent des écarts par rapport aux normes du MEF. En raison des contraintes posées par l'immensité du territoire, on a dû aménager différents lieux d'élimination, soit quatorze dépôts en milieu nordique, quarante-quatre dépôts en tranchée, trois dépôts de matériaux secs, environ quatre-vingts fosses à résidus dans les pourvoiries et cinq lieux d'élimination de boues de fosses septiques.

Il n'existe aucun dépôt de pneus hors d'usage dans la région, ce qui signifie qu'ils se retrouvent tous dans les sites d'élimination.

Les 42 sites abandonnés de la ligne de radar Mid-Canada constituent dans les faits des dépôts de résidus de toute nature.

La mise en place de programmes de gestion intégrée des résidus est compromise par la dispersion de la population sur un immense territoire. Aucune infrastructure de collecte sélective et de recyclage n'existe dans la région, et la récupération y est à peu près inexistante. Deux usines de cogénération utilisent cependant les résidus ligneux comme combustibles, bien que les cendres qu'elles envoient au site d'enfouissement de Chibougamau réduisent de moitié la durée de vie du site. La Ville de Chibougamau récupère des carcasses d'automobiles tandis que Hydro-Québec et la SEBJ en font autant avec certaines matières recyclables sur leurs chantiers. Le projet d'un centre de gestion des résidus à Chapais s'est heurté à l'opposition de la Ville de Chibougamau et du Conseil de bande d'Oujé-Bougoumou, car il implique un approvisionnement de résidus en provenance d'autres régions.

Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)

Toutes les matières résiduelles générées dans la région sont éliminées sur le territoire même. Les cinq lieux d'enfouissement sanitaire, tous de propriété publique, sont déficients en raison de leurs rejets dans l'environnement, et les correctifs tardent à être apportés. En outre, la fermeture prochaine du site de Gaspé risque de causer des problèmes importants en raison de la durée de vie limitée des autres sites. On dénombre aussi deux dépôts privés de matériaux secs, un centre de tri-compostage-incinération aux Îles-de-la-Madeleine, vingt-sept dépôts en tranchée et un lieu privé de traitement par lagunage des boues de fosses septiques. Quelques dépotoirs sont toujours en exploitation dans la région, mais ils devraient être fermés prochainement.

En ce qui concerne les pneus hors d'usage, la majorité d'entre eux sont enfouis alors que d'autres sont entreposés à proximité du centre de tri-compostage-incinération et servent de combustible.

Le MEF souligne que les activités de réduction, de recyclage et de compostage commencent à peine à se développer dans la région. Environ 75 % des citoyens bénéficient d'un programme de collecte sélective, mais celle effectuée de porte en porte ne dessert que 8 % de la population. Il n'y a aucune collecte de résidus domestiques dangereux. Le centre de tri-compostage-incinération des Îles-de-la-Madeleine procède au compostage de résidus putrescibles préalablement triés à la source par les citoyens. Le compost ainsi obtenu est destiné au réaménagement d'anciennes sablières et à des fins horticoles. Les citoyens, très sensibles à la protection de l'équilibre fragile de l'écosystème madelinien, ont favorablement accueilli l'ouverture de ce centre. D'autres entreprises produisent du compost à partir de résidus de produits marins. Une papetière utilise ses résidus d'écorces à des fins énergétiques et fait appel au papier récupéré pour fabriquer du papier journal.

Chaudière-Appalaches (12)

Les résidus générés en Chaudière-Appalaches sont tous éliminés dans la région, sauf en ce qui concerne une MRC qui expédie ses résidus dans une autre région en attendant l'implantation d'un lieu d'enfouissement sur son territoire. Le MEF mentionne qu'il faudra apporter des correctifs majeurs à la majorité des lieux d'enfouissement sanitaire de la région. Les onze lieux d'enfouissement en exploitation sont tous de propriété publique. Certains de ces lieux ayant atteint leur capacité maximale ou étant sur le point de l'atteindre, six projets d'agrandissement et d'établissement sont actuellement à l'étude, mais ils font face à l'opposition de la population, notamment parce que les terrains les plus

adéquats pour ces projets sont presque toujours situés en zone agricole. On élimine aussi les résidus dans cinq dépôts de matériaux secs, onze dépôts en tranchée exploités par des municipalités et quatre lieux de traitement des boues de fosses septiques, dont deux sont exploités par le secteur public, et, enfin, l'incinérateur de Lévis, lequel ne répond pas aux critères en matière d'émissions atmosphériques. Il existe deux dépôts de pneus hors d'usage sur le territoire, dont un seul est autorisé.

Plusieurs municipalités ont fourni ces dernières années des efforts de mise en valeur importants. La presque totalité de la population est desservie par la collecte sélective, dont environ la moitié par une collecte de porte en porte, mais seules une municipalité et une des onze MRC de la région effectuent une collecte de résidus domestiques dangereux. Plusieurs municipalités ont toutefois implanté un programme de récupération des résidus verts. Une partie des boues de la station d'épuration sont valorisées à des fins agricoles. Des entreprises papetières utilisent pour produire de l'énergie des résidus des industries de traitement du bois. La région compte aussi plusieurs entreprises de récupération et de recyclage.

Laval (13)

Il n'y a pas de lieu d'enfouissement sanitaire sur le territoire de Laval, qui n'abrite que deux dépôts de matériaux secs exploités par le secteur public. En conséquence, tous ses résidus sont expédiés dans la région de Lanaudière. Aucun projet de lieu d'élimination n'a été soumis au MEF.

L'ensemble de la population a accès à la collecte sélective par apport volontaire, mais seule une faible proportion bénéficie d'une collecte de porte en porte. Laval organise aussi des collectes de résidus domestiques dangereux. Elle abrite neuf entreprises de recyclage et a annoncé le démarrage d'une expérience pilote de compostage. Soulignons que la Ville a mis en place des commissions municipales permanentes ayant pour mission d'élaborer des orientations et des politiques, de les valider auprès de la population et d'énoncer des priorités et des choix budgétaires.

Lanaudière (14)

La région de Lanaudière élimine tous ses résidus sur son territoire, mais ils ne constituent que 30 % du volume total éliminé, puisque de 60 % à 80 % des résidus proviennent des régions de Montréal, de la Montérégie, de Laval, des Laurentides et de la Mauricie–Bois-Francs. Lanaudière compte deux lieux d'enfouissement sanitaire. Celui de Lachenaie est le site qui reçoit le plus de résidus au Québec. Cependant, sa conception et sa gestion font en sorte qu'il cause peu d'effets nuisibles à l'environnement. Il en va tout autrement du site de Sainte-Geneviève-de-Berthier qui ne comporte pas de système de captage et de traitement des eaux de lixiviation. Les deux sites sont de propriété privée. Le site de Saint-Jean-de-Matha a été fermé après avoir atteint sa capacité maximale, mais il n'en cause pas moins une contamination des eaux souterraines. Le gestionnaire du site a déposé au MEF une demande d'agrandissement. Il existe aussi dans la région trois dépôts de matériaux secs, trois dépôts en tranchée et trois lieux privés de traitement des boues de fosses septiques.

Un seul dépôt est autorisé à recevoir des pneus hors d'usage. Les cinq autres font l'objet de poursuites judiciaires pour avoir refusé de se conformer à la réglementation.

La population de Lanaudière est très sensibilisée à la gestion des résidus, notamment en raison du transfert massif de résidus qu'elle doit subir sur son territoire et des démêlés entre les groupes environnementaux et l'exploitant du site de Saint-Jean-de-Matha, qui ont souvent fait la manchette. On peut observer dans cette région un virage vers une gestion plus écologique des résidus. Environ 72 % de la population profite d'un service de collecte sélective, dont la moitié d'une collecte de porte en porte. Près du quart de la population a accès à une collecte de résidus domestiques dangereux et l'on prévoit sous peu étendre ce service. La Régie intermunicipale de traitement des déchets de Matawinie exploite une usine de compostage de résidus domestiques, temporairement fermée depuis décembre 1994. Plusieurs municipalités ont également mis en place des programmes de collecte des feuilles mortes. La région compte huit centres de récupération industrielle et dix centres de recyclage. Ciment Saint-Laurent utilise des pneus hors d'usage comme combustible et le site de Lachenaie produit de l'électricité par captage de biogaz. On y dénombre aussi huit centres de récupération et dix centres de recyclage.

Laurentides (15)

Tous les résidus des Laurentides sont éliminés dans la région qui en reçoit également de l'Outaouais. Cette situation risque de s'accentuer du fait que la capacité des sites est élevée et qu'elle dépasse à moyen terme les besoins de la région. Malgré cela, le MEF précise que les questions liées à la gestion des matières résiduelles font l'objet de peu de débats publics, exception faite des projets portant sur l'agrandissement du dépôt de matériaux secs de Wentworth-Nord et l'établissement de deux nouveaux lieux d'enfouissement sanitaire. Quatre lieux d'enfouissement sanitaire sont actuellement exploités, dont trois par des régies intermunicipales. La région compte aussi cinq dépôts de matériaux secs, vingt-neuf dépôts en tranchée et douze lieux d'élimination des boues de fosses septiques, dont cinq sont privés.

Le seul lieu d'entreposage de pneus hors d'usage de la région devrait faire l'objet de poursuites, suivant la recommandation du MEF.

Il reste des progrès à accomplir en matière de mise en valeur. Seulement 11 % de la population profite de la collecte sélective de porte en porte. Le quart des citoyens ont accès à un programme de collecte des résidus verts et près de la moitié, à des collectes de résidus domestiques dangereux. Deux entreprises produisent de l'énergie à partir de leurs résidus de bois. On trouve en outre dans la région cinq centres de récupération et plusieurs entreprises de recyclage.

Montérégie (16)

Seulement 20 % des résidus domestiques générés en Montérégie sont éliminés dans la région, le reste étant principalement expédié vers les régions de la Mauricie–Bois-Francs et de Lanaudière. Selon le MEF, la région devra remédier à cette situation en établissant des lieux d'élimination sur son territoire. L'obstacle principal réside dans l'opposition de la population aux projets proposés. La Montérégie

compte actuellement trois lieux d'enfouissement sanitaire. Deux sont exploités par le secteur public. L'un d'eux atteindra d'ici peu sa capacité maximale et le MEF y a décelé des fuites d'eaux de lixiviation dans l'environnement. On trouve aussi quatorze dépôts de matériaux secs. Il faut mentionner à ce propos que cinq projets d'agrandissement et dix autres d'établissement sont actuellement à l'étude. De plus, deux dépôts en tranchée et cinq lieux d'élimination des boues de fosses septiques sont en activité.

La région compte sept lieux d'entreposage de pneus hors d'usage, dont trois dépôts majeurs pour lesquels un seul possède un permis d'exploitation. Le MEF a intenté des procédures contre les deux autres. La population tient d'ailleurs à ce que ces deux sites soient fermés.

Près de 92 % des citoyens de la région ont accès à la collecte sélective, dont environ 65 % par le biais d'une collecte de porte en porte. Environ la moitié de la population peut bénéficier d'une collecte de résidus dangereux. La région regroupe une usine de tri-compostage et trois grandes entreprises de compostage. Une partie des boues d'épuration sont valorisées par épandage sur les terres agricoles. La Cimenterie Lafarge procède à la valorisation énergétique de pneus hors d'usage. La MRC du Haut-Richelieu s'est associée à l'entreprise Compo-Sortium pour former une société d'économie mixte qui est chargée de la gestion des résidus sur le territoire de la MRC et de l'implantation d'une collecte à trois voies.

Les deux tableaux des pages suivantes dressent un portrait plus exhaustif des infrastructures de gestion des matières résiduelles pour chacune des régions. Les chiffres sont extraits d'une étude effectuée pour le compte de Recyc-Québec (*Plan directeur des infrastructures de gestion des matières résiduelles et des déchets solides au Québec – Horizon 1996-2001*, (06.DM-46.5).

La présence des matières résiduelles et ses problèmes

Les problèmes environnementaux

Nos modes de consommation et la façon dont nous disposons des résidus qui en résultent entraînent deux conséquences environnementale majeures : le gaspillage des ressources naturelles et la pollution. Bien que des progrès importants aient été enregistrés depuis quelques années en matière de mise en valeur, la très grande majorité des résidus générés au Québec prennent encore la voie de l'élimination.

Comme nous l'avons vu, l'enfouissement est de loin la méthode d'élimination la plus utilisée. Les problèmes qu'il cause à l'environnement et à la santé sont en grande partie dus au fait que les sites ne sont pas sécuritaires, soit parce que les propriétaires n'appliquent pas la réglementation, soit parce que les normes sont trop souples, comme c'est le cas pour les dépôts en tranchée. Toutefois, les spécialistes ne s'entendent pas toujours sur la toxicité et les impacts environnementaux des rejets des lieux d'enfouissement.

Les dommages environnementaux que peut entraîner l'enfouissement de différentes matières sont les suivants :

- diffusion de biogaz et de lixiviat (matières putrescibles, papier, carton, boues, écorces, résidus de bois et résidus dangereux) qui occasionne une pollution de la nappe phréatique ;
- détérioration de la qualité des sols et de l'eau ;
- pollution par des métaux lourds (cendres volantes d'incinération, boues) ;
- pollution visuelle (notamment les pneus et les encombrants) ;
- risque d'incendie (pneus).

Deux types de résidus se retrouvent dans les lieux d'enfouissement : les résidus organiques et les résidus inorganiques. La décomposition de la matière organique s'effectue sur une très longue période qui peut atteindre, dans certains cas, une centaine d'années. La présence de biogaz et de lixiviat découle de ce processus. Quant aux résidus inorganiques, ils peuvent eux aussi lixivier et solubiliser des métaux dans des conditions acides.

Dans les mégasites, l'importante concentration de biogaz soulève des risques d'explosion et d'asphyxie si le contrôle n'est pas adéquat. Les études démontrent, en effet, que le biogaz peut contenir des gaz potentiellement nocifs, du gaz carbonique et du méthane qui contribuent à accentuer l'effet de serre. Le lixiviat, pour sa part, contamine, lorsqu'il s'infiltre dans le sol, les eaux souterraines et les eaux de surface. Quant aux matières synthétiques enfouies pêle-mêle avec les résidus organiques, elles ne se dégradent pas facilement et peuvent nuire aux systèmes vivants.

Plusieurs lieux d'enfouissement ont été aménagés sans études hydrogéologiques adéquates et ne comportent ni membrane étanche, ni système de traitement de lixiviat et de captage de gaz. Certains sont même près de cours d'eau.

Par ailleurs, l'incinération est fort controversée. Certains estiment qu'elle ne présente pas de danger pour l'environnement et la santé lorsque les normes sont respectées. D'autres, en revanche, soutiennent que ces normes ne sont pas suffisamment sévères et que les rejets dans l'atmosphère, surtout les dioxines, les furannes et les métaux lourds, sont des polluants persistants, bioaccumulables, cancérigènes et mutagènes. Lors de l'incinération, ces substances se concentrent dans les cendres volantes et les cendres de grille, lesquelles représentent le tiers du volume des résidus incinérés et doivent êtres enfouies. Selon certains, l'incinération du PVC est responsable de la majeure partie des émissions de dioxine, l'une des substances les plus toxiques qui soient.

Tableau 2.2 Infrastructures d'élimination

Installations	Régions																
	01	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**	**Total**
Dépôts de matériaux secs	4	14	6	14	6	1	2	1		4	2	5	2	4	5	12	**82**
Dépôts de matériaux secs (projets)		5	4	7	1	1	2		2	1	3	3		4	7	15	**55**
Lieux d'enfouissement sanitaire	9	3	7	6	7	2	1	2	5	1	5	11		2	4	3	**68**
Lieux d'enfouissement sanitaire (projets)	2	4	2	3	2	1	6	2	3	1	2	6		3	3	5	**45**
Postes de transbordement		1	1	1			1						4		2	5	**15**
Dépôts en tranché	35	32	4	12	8		56	60	37	38	26	11		3	27	2	**351**
Dépôts en milieu nordique									10	14							**24**
Dépotoirs illégaux							2	3	17	1	10						**33**
Dépôts de pneus autorisés												1		1		2	**4**
Dépôts de pneus non autorisés	1	5	4	6	10		9		2			1		8	4	12	**62**
Incinérateurs			1									1					**2**
Centres intégrés (incinération- compostage)											1						**1**
TOTAL	**51**	**64**	**31**	**49**	**34**	**5**	**79**	**68**	**76**	**60**	**49**	**39**	**6**	**25**	**52**	**70**	**742**

Tableau 2.3 Infrastructures de mise en valeur

Installations	Régions																
	01	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**	**Total**
Ressourceries			1		1	1			1								**4**
Déchetteries		3														2	**5**
Centres de tri	5	3	2	3	4	1	1	1	2		3	2	1	2	2	5	**37**
Postes de transbordement							1										**1**
Usines de recyclage de métaux	1	1	2	7	1	4		1				6		3		10	**36**
Usines de recyclage de pneus					2	2			1				3			1	**9**
Usines de recyclage de verre			1	1		2										4	**8**
Usines de recyclage de fibres	2	1	4	6	3	5	3		1		1	1		1	1	2	**31**
Usines de recyclage de plastiques				1	1	6						3	1	3		1	**16**
Usines de recyclage de textiles			1	1		3						2				7	**7**
Recycleurs divers		1	1			8						1				4	**15**
Usines de compostage								1			1			1		1	**4**
Plates-formes de compostage	2	2	2	1	3	1	2	1			1	2	1	4	3	5	**30**
Centres de récupération de matériaux secs						1							1		2		**4**
TOTAL	**10**	**11**	**14**	**20**	**15**	**34**	**7**	**4**	**5**	**0**	**6**	**17**	**7**	**14**	**8**	**35**	**207**

Les activités de récupération, en permettant de détourner plusieurs matières de l'élimination, contribuent à minimiser les problèmes environnementaux liés à l'enfouissement et à l'incinération. Depuis 1989, une importante infrastructure de collecte sélective des résidus domestiques a vu le jour au Québec. Selon des données fournies par Collecte sélective Québec, en 1995, on a récupéré 216000 tonnes métriques de matières, comparativement à 10000 tonnes métriques en 1989 (06.DM-8). Le recyclage de ces matières n'est toutefois considéré par certains que comme une façon de gérer la pollution, puisque les matières seront réintroduites dans le circuit de la consommation. Ils prônent plutôt la réduction à la source par une révision des modes de consommation ou de la conception des produits. En outre, le recyclage de certaines matières comporte des risques similaires à leur élimination. Quant à la valorisation énergétique, plusieurs opposants à l'incinération estiment que cette méthode présente les mêmes dangers.

Les problèmes sociaux

Il existe actuellement des tensions palpables entre les différents acteurs engagés dans la gestion des résidus, soit les citoyens, les groupes environnementaux et communautaires, l'entreprise et les divers paliers de gouvernement. L'établissement ou l'agrandissement de lieux d'élimination ainsi que les transferts de résidus d'une région à l'autre constituent les principaux irritants.

La population est de plus en plus consciente des risques associés à l'élimination des matières résiduelles. En conséquence, les conflits liés à cette question sont de plus en plus fréquents. Selon une étude réalisée par Recyc-Québec, les deux tiers de ces conflits se rapportent à l'élimination et l'autre tiers, à certains problèmes qui concernent la mise en valeur, notamment la valorisation énergétique (*Paramètres sociaux de la gestion intégrée des déchets*).

S'ils sont davantage conscientisés, les citoyens ne reçoivent pas toujours toute l'information à laquelle ils auraient droit de la part des différents pouvoirs publics et des divers exploitants. Ce défaut de transparence exacerbe les tensions, rend plus difficile la solution de certains problèmes et empêche la population de participer véritablement à la prise de décision. Le manque de concertation entre les différents acteurs, source d'incohérences ou de chevauchements dans leurs actions, ne fait rien pour clarifier la situation.

Les problèmes économiques

Les problèmes économiques liés à la gestion des matières résiduelles sont variés. De façon générale, les dépenses publiques en ce domaine se sont globalement accrues de 70% au cours des six dernières années. Nous avons vu que cette proportion atteignait 76% au niveau municipal. Les contribuables sont donc de plus en plus sollicités, mais leur capacité d'assumer ces coûts est compromise par le contexte économique actuel. En fait, les sondages indiquent, en général, qu'une bonne partie de la population estime qu'il faudrait dépenser davantage pour protéger l'environnement, tout en se montrant réfractaire à toute augmentation des taxes ou des impôts. Selon certains, le contexte économique difficile a relégué l'environnement au second plan. Par ailleurs, les inégalités économiques entre les différentes régions

du Québec rendent problématique l'adoption d'une politique uniforme de gestion des résidus. Enfin, l'absence fréquente d'études coût-rendement adéquates ne permet pas toujours aux décideurs d'opter pour les solutions les plus efficaces sur le plan environnemental et économique.

En ce qui concerne plus précisément l'élimination, deux grands problèmes économiques sont soulevés. En premier lieu, les coûts d'élimination qui, selon plusieurs, ne reflètent pas les coûts environnementaux. En second lieu, les coûts d'installation et d'exploitation des sites d'élimination qui sont en hausse constante, principalement en raison de la technologie sophistiquée rendue nécessaire par des normes de sécurité toujours plus sévères.

La mise en valeur se heurte elle aussi à des problèmes économiques. Il existe un déséquilibre important au Québec entre les coûts d'élimination et les coûts de mise en valeur. Or, selon Collecte sélective Québec, il y a une étroite relation entre les coûts d'élimination et l'attrait économique du recyclage. Actuellement, la collecte sélective coûte environ 100$ la tonne métrique et l'enfouissement, 28$. Par ailleurs, l'organisme établit à 300$ le coût de la consignation et Recyc-Québec l'établit à 550$ la tonne.

Le mode actuel de tarification des services d'enlèvement des ordures ne constitue pas non plus une approche incitative. Le contribuable paie pour ces services un montant annuel sans égard au volume de matières qu'il envoie à l'élimination, ce qui ne fait rien pour l'encourager à réduire ce volume. La tarification à l'acte, c'est-à-dire selon la quantité de résidus mis à la rue, est appliquée notamment dans certains États américains et favorise une telle réduction.

L'industrie de la récupération et du recyclage se heurte aussi au problème des débouchés pour les matières secondaires et de la fluctuation des prix de ces matières. Bien que la demande pour les matières recyclables soit de plus en plus soutenue, certaines se vendent beaucoup plus difficilement ou coûtent plus cher à détourner de l'élimination que d'autres. Les prix de vente varient aussi énormément. Collecte sélective Québec a recensé l'évolution des coûts au cours des dernières années. En 1989, le prix moyen était de 50$ la tonne métrique, toutes matières confondues. Il a diminué de moitié en 1991, pour ensuite bondir à 168$ en 1995 (avec une pointe de 225$ en milieu d'année) et retomber à 45$ en 1996. Ces fluctuations sont problématiques pour l'industrie qui doit également composer avec la jeunesse et la petite taille des entreprises, le manque de formation spécialisée, la faiblesse des exportations et de la technologie, le manque d'infrastructures, l'absence d'incitations fiscales et le recours excessif à l'élimination. Tous ces facteurs freinent le développement des technologies, la création d'entreprises et le développement de débouchés. Malgré cela, le secteur de la mise en valeur connaît une croissance de 10% par année. Les études portant sur la création d'emplois dans le secteur de la mise en valeur révèlent toutes que les activités génèrent davantage d'emplois que l'industrie de l'élimination. Au Québec, on estime à 3000 le nombre d'emplois directs et indirects créés annuellement par la collecte sélective.

Selon Collecte sélective Québec, l'avenir de l'industrie de la récupération et du recyclage est largement tributaire de la volonté du gouvernement de favoriser ce secteur d'activité.

Les problèmes juridiques

La gestion des matières résiduelles pose un certain nombre de problèmes juridiques aux autorités et à ceux qui exploitent des équipements de mise en valeur ou d'élimination.

La *Loi sur la qualité de l'environnement* ne contient aucune disposition qui favorise la mise en valeur et le *Règlement sur les déchets solides* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 14) est mal adapté à cette problématique. Au regard de l'élimination, certains estiment que les exigences de la réglementation en matière de lixiviat, de biogaz et de cendres d'incinération ne permettent pas de protéger adéquatement l'environnement et que le règlement ne favorise pas l'évolution technologique. De plus, le MEF n'a pas utilisé suffisamment ses pouvoirs de surveillance et de contrôle pour que la réglementation soit respectée, ce qui fait qu'aucun des lieux d'enfouissement sanitaire n'était entièrement conforme aux normes en vigueur lors des inspections de 1991.

Par ailleurs, il existe certaines limites réglementaires à l'implantation et à l'exploitation des équipements de mise en valeur, par exemple l'interdiction de procéder au tri dans les dépôts de matériaux secs et l'obligation de renouveler le permis pour utiliser des matières valorisées comme compost à chaque épandage. Certaines normes d'exploitation des équipements d'élimination posent en outre des difficultés d'interprétation et d'application. On pense notamment à la surélévation des sites d'élimination qui a permis d'augmenter la capacité d'enfouissement, sans évaluation environnementale ni examen public.

Le projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets semble devoir répéter, du moins dans sa forme actuelle, certaines lacunes du *Règlement sur les déchets solides* qu'il est destiné à remplacer. Il ne traite pas davantage de mise en valeur. Plusieurs estiment également qu'il est trop directif quant aux moyens techniques, ce qui risque entre autres de freiner le développement technologique.

Enfin, soulignons que certaines municipalités qui n'ont pas choisi d'implanter un site d'enfouissement sur leur territoire se voient imposer le transfert massif de résidus en provenance de différentes régions du Québec.

Les enjeux

Le contexte de la gestion des matières résiduelles au Québec, les forces et les faiblesses des systèmes de prise en charge ainsi que les responsabilités et les attentes des différents acteurs dictent et circonscrivent quatre enjeux principaux.

Premier enjeu : la protection de l'environnement et de la santé des personnes

La disposition et le traitement des matières résiduelles sont tributaires de nos modes de vie actuels en société. Nos façons de faire tirent leur origine de diktats culturels et d'habitudes de civilisation. De nombreuses pratiques quotidiennes ont ainsi été adoptées comme si les ressources naturelles étaient illimitées. Ces pratiques mettent maintenant en danger notre avenir qui, dès lors, nous impose impérativement de modifier nos modes de vie et de développement.

Les ressources de notre environnement naturel, particulièrement celles qui ne sont pas renouvelables, s'avèrent précieuses. Elles doivent être exploitées avec ménagement et consommées avec parcimonie. La réponse à nos besoins doit s'accorder avec la sagesse du respect des limites de la nature. Le développement, notamment par le recours aux technologies modernes, sera plus durable s'il associe des exigences de conservation.

Une gestion anarchique des matières résiduelles peut avoir des conséquences graves pour la santé des personnes. Ne pas abîmer le milieu naturel constitue une mesure de prévention de l'incidence et de la prévalence des maladies. Et c'est la prévention qui rend stratégiques les relations entre l'être humain et son environnement et en détermine les caractéristiques.

Pour respecter les limites de la capacité de charge de notre environnement naturel, les matières résiduelles générées doivent être assumées de façon écologique. Des technologies appropriées et une gestion avisée s'imposent. Cependant, en amont de la prise en charge des résidus, la prévention commande d'en réduire la quantité et la toxicité.

La réduction des résidus envoyés à l'élimination est assujettie à des changements dans les procédés de production des biens et des services et à des changements de comportements personnels et d'habitudes individuelles. Pour éviter le gaspillage, nous devons adopter des modes de vie axés sur la durabilité. Éviter le gaspillage, protéger notre environnement, réduire les risques pour notre santé et utiliser nos ressources avec sagesse, voilà autant de raisons qui devraient nous inciter à réduire la proportion de résidus à éliminer.

Quand il s'agit d'environnement et de santé, la responsabilité d'adopter des façons de faire correctes incombe aussi bien aux producteurs de biens et de services qu'aux consommateurs. En raison du principe de pollueur-payeur, les producteurs doivent assumer la responsabilité du cycle de vie des biens et services qu'ils mettent sur le marché et les consommateurs, celle de faire des choix judicieux de produits et de technologies respectueux de l'environnement et de jouer leur rôle dans la mise en valeur des résidus postconsommation. Les uns et les autres ont l'impérieux devoir d'acquérir des connaissances, de transmettre de l'information et de transformer le plus de déchets possible en ressources. Du coup, la mise en valeur des matières résiduelles prend tout son sens et toute sa dimension: notre habitat, notre santé, notre environnement naturel et économique et les ressources naturelles de notre milieu participent tous à notre patrimoine commun.

Deuxième enjeu : la participation des citoyens

Chaque citoyen est touché d'une façon ou d'une autre par les mesures et les décisions concernant la gestion des matières résiduelles qui implique des coûts et des dangers non négligeables justifiant la participation publique. Or, certains citoyens se font imposer la présence d'équipements de traitement dans leur milieu et en subissent les inconvénients sur de longues périodes, C'est le tissu social même qui est touché.

La participation des citoyens aux décisions qui les concernent forme l'assise de la démocratisation du processus de prise en charge. Tous doivent pouvoir intervenir pour faire valoir leurs préoccupations et leurs attentes au regard d'une politique de gestion des matières résiduelles. Pour être durable, cette politique doit susciter l'adhésion par consensus du plus grand nombre, et non imposer des directives. À cet égard, des orientations communes, empreintes de bon sens, doivent être recherchées.

Une participation susceptible d'engager les citoyens exige qu'on évalue, à l'intérieur d'un processus public, les aspects environnemental et social des projets d'infrastructures, des politiques et programmes. Tous les acteurs concernés doivent avoir voix au chapitre, à toutes les étapes décisionnelles, si l'on désire une véritable participation, à l'opposé d'une consultation périphérique et artificielle autour d'une décision déjà prise.

Les citoyens connaissent le milieu dans lequel ils évoluent. Ils ont des droits, des obligations et des devoirs, mais aussi la capacité et la compétence de choisir collectivement les solutions les plus pertinentes du point de vue social, environnemental et économique. C'est la participation des citoyens qui permet de documenter des questions complexes et, dans certains cas, qui contribue à l'évolution de la pensée. Elle favorise la concertation et le dialogue entre les tenants des différentes positions.

Pour que la participation soit enrichissante, la qualité de l'information est déterminante. Les documents de référence doivent être accessibles, en décrivant la situation et les enjeux en cause au regard des divers impacts qu'ils soulèvent.

La participation des citoyens nourrit un climat de dialogue et de réflexion autour de questions stratégiques. Elle autorise la critique des positions à travers la remise en question des objectifs et des fondements, et rend possibles l'ajustement, la correction et l'amélioration de la trajectoire envisagée. Le débat public fournit une occasion d'exposer, de connaître, de comprendre et de corriger des irritants, risques, scandales ou problèmes d'ordre local ou régional. Cet effet cathartique s'ajoute à celui de la sensibilisation et de la prise de conscience comme facteur de changement.

Troisième enjeu : le respect de la capacité de payer des Québécois

Comme contribuables, les Québécois veulent en avoir pour leur argent et ils refusent tout gaspillage de leurs taxes et impôts. Ils s'opposent au laxisme dans l'administration de leurs affaires et exigent que le meilleur usage soit fait des ressources limitées que constituent leurs impôts et taxes.

Les mesures qui seront adoptées pour une gestion responsable des matières résiduelles devront s'inscrire dans la foulée de l'effort actuel d'assainissement des finances publiques et de la capacité de payer des Québécois qui est déjà atteinte. Des solutions économiquement viables et socialement acceptables devront donc être recherchées.

Il apparaît primordial que seules les ressources essentielles au financement des services devront être prélevées. Le lien entre les impôts et taxes versés et les services reçus en matière de collecte des résidus domestiques devra être évident. La transparence du processus et la visibilité de l'allocation des ressources s'imposent donc avec acuité. Notamment, la tarification à l'unité des services relatifs aux ordures ménagères permettrait de conscientiser davantage les contribuables au coût réel des services et d'en rationaliser la demande. Toutefois, l'accès à ces services essentiels doit être maintenu pour tous les citoyens.

La nouvelle politique de gestion des matières résiduelles pourra utilement comporter des incidences économiques, particulièrement à l'égard de la création d'emplois viables. Des dispositions spécifiques pourraient être orientées dans cette perspective. Le potentiel de création d'emplois dans les domaines du réemploi et du compostage commence seulement à être évalué.

La gestion des matières résiduelles, qu'il s'agisse de récupération, de réemploi ou de recyclage, représente un champ d'activités dans lequel l'économie sociale peut facilement s'insérer, n'étant pas limité à la simple rentabilité financière mais nourri par des valeurs telles la santé publique, l'équité sociale et la justice environnementale. Du coup, l'amélioration du tissu social est interpellée à travers des partenariats féconds entre le milieu communautaire, l'industrie privée de la récupération et du recyclage et les pouvoirs publics pour favoriser la transformation des déchets en ressources et l'exploitation de ces ressources à des fins de création d'emplois.

Il est d'ores et déjà impératif que la politique et le système qui seront mis en place soient perçus comme justes et équitables. Chacun doit être appelé à faire sa juste part, selon sa capacité de payer qui, en outre, devra être mise en balance avec l'avantage qu'il en retire. Par ailleurs, l'équité régionale exige que chaque région soit traitée en tenant compte de ses particularités.

Quatrième enjeu : la maîtrise d'œuvre municipale au sein d'une région autonome

Toutes les régions devront s'employer à garantir l'atteinte des objectifs de la nouvelle politique de gestion des matières résiduelles. Les citoyens attendent des gouvernements municipaux qu'ils continuent d'assumer la maîtrise d'œuvre de la distribution des services relatifs aux matières résiduelles sur leur territoire.

Pour une région, le transfert massif de déchets destinés à l'élimination peut poser de graves problèmes de planification, de durée de vie utile des installations et des effets négatifs consécutifs au transport et à l'enfouissement de grandes quantités de résidus. Ce transfert de résidus provenant d'ailleurs inhibe également les efforts collectifs locaux de mise en valeur que fournit une collectivité. Le contrôle adéquat de l'implantation d'infrastructures de traitement ou l'accroissement de leur capacité paraît donc essentiel au maintien d'un climat social de confiance. La concertation à l'échelle régionale est nécessaire à la cohésion d'ensemble et à l'harmonisation des efforts municipaux.

Les municipalités peuvent jouer un rôle déterminant dans l'instauration d'un système permettant d'obtenir de réels gains environnementaux. Encore faut-il qu'elles soient dotées des compétences et des pouvoirs adéquats. Elle doivent jouir d'un contrôle effectif sur leurs propres affaires, notamment en matière de gestion des services, de prise de décision, d'éducation et d'information. Les municipalités doivent être pleinement associées aux décisions gouvernementales qui les concernent, et pouvoir compter sur des échanges d'informations, d'expertises et de technologies.

Une vision régionale dans le domaine des matières résiduelles sous-tend la concertation et l'association dans le but de planifier et de coordonner la gestion. Toutefois, une telle approche ne doit pas diluer ou affadir la responsabilité du palier local, la municipalité étant imputable, devant sa population, des services dont elle a la charge. À l'égard des résultats escomptés, la municipalité devra jouir d'une certaine latitude quant au choix des moyens pour les atteindre.

Chapitre 3 Les objectifs et les principes

Comme dans toutes les sociétés industrialisées, les modes de consommation au Québec génèrent une grande quantité de résidus qui doivent être pris en charge de façon responsable, c'est-à-dire en évitant qu'ils nuisent à l'environnement. En déterminant ses objectifs et les principes qui les appuient, le MEF s'inscrit dans un courant mondial de conscientisation et de recherche de solutions plus écologiques.

Sur le plan international, la Conférence de Stockholm en 1972, la Conférence mondiale sur l'environnement de 1976 et le rapport de la Commission Brundtland en 1987 ont marqué les principales balises du concept de développement durable qui est devenu la référence commune. La Commission Brundtland a préconisé des objectifs de réduction des résidus et s'est intéressée à l'implantation d'un système de gestion des résidus qui mettrait l'accent sur la réduction à la source, le réemploi et le recyclage avant toute action d'élimination.

Tous les pays ont la responsabilité de gérer leurs résidus de façon à protéger l'environnement. Certains parviennent à le faire de façon responsable, mais d'autres ont des méthodes souvent controversées. Par exemple, jusqu'en 1992, l'Allemagne envoyait ses surplus de plastique dans différents pays.

Plusieurs pays se sont mis à la tâche, surtout en Europe, où la rareté des matières premières, le coût de l'énergie, l'exiguïté du territoire et les pressions des groupes environnementaux ont amené les gouvernements et les entreprises à prendre des mesures énergiques pour réduire les résidus à la source et procéder à la récupération et au recyclage. Le compostage est de plus en plus répandu en Europe. En Allemagne, l'accent a été mis sur la responsabilisation des industries qui produisent des biens, par le biais du *Duales System Deutschland* qui est un système de prise en charge des matières pour fins de mise en valeur. D'autres pays européens ont aussi adopté des variantes de ce système. Les industriels français, pour leur part, conscients de leurs responsabilités écologiques et économiques, ont pris l'initiative de mettre en place un système de récupération et se sont associés à cet effet aux collectivités locales pour créer la Société Éco-emballage. Au Japon, l'exiguïté du territoire, la rareté des ressources naturelles et la densité de la population ont favorisé la récupération et le recyclage des déchets; l'incinération y est le mode d'élimination le plus employé. Mentionnons que les Japonais considèrent l'incinération avec récupération d'énergie comme une forme de recyclage. On retrouve en annexe du rapport l'étude demandée par la Commission sur les pratiques européennes en matière de gestion des résidus.

Aux États-Unis, environ 80% de la masse totale des résidus sont éliminés, dont 16% par incinération. Pour favoriser le recyclage, certains États américains ont édicté des lois interdisant l'enfouissement de certaines matières récupérables et recyclables, et imposé des niveaux de récupération aux municipalités. Certains, dont le New Jersey, ont atteint des niveaux très élevés de mise en valeur. La Californie, pour sa part, a adopté des normes très sévères pour le contrôle des nuisances générées par les sites d'enfouissement, à l'égard notamment des émissions de biogaz dans l'atmosphère et de l'infiltration de lixiviats dans les eaux souterraines.

Au Canada, le ministère de l'Environnement rendait public en décembre 1990 un plan d'action intitulé: *Le Plan vert*, dont l'objectif est de réduire de 50% la masse de déchets générés d'ici l'an 2000. Conformément à ce plan, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a élaboré avec l'industrie un protocole national sur l'emballage visant le même objectif de réduction. Le gouvernement fédéral a adopté des programmes sur la démonstration de nouvelles technologies de réduction des déchets, sur la réalisation de nouveaux projets environnementaux et sur la consommation de produits moins dommageables pour l'environnement. Toutes les provinces canadiennes ont adopté un objectif de 50% de réduction des matières envoyées à l'élimination d'ici l'an 2000.

L'état de situation quant à la réalisation des objectifs de 1989

Au Québec, le gouvernement faisait connaître en 1989 ses orientations en adoptant une politique de gestion intégrée des déchets solides. Cette politique fixait deux grands objectifs en matière de mise en valeur et d'élimination:

- parce qu'il est plus logique de réutiliser les ressources que de les gaspiller et afin de prolonger la vie utile des installations d'élimination des déchets, la quantité de déchets éliminés devra être réduite de 50% d'ici l'an 2000;
- de façon à assurer à l'ensemble des citoyens du Québec un environnement de qualité, les moyens d'élimination devront être adéquats et sécuritaires d'ici la fin de 1991.

La politique proposait des principes privilégiant dans l'ordre ce qui est communément appelé les 3RV, soit la réduction à la source, le réemploi et le recyclage, de même que la valorisation des résidus et l'élimination sécuritaire de ce qui reste.

En matière de mise en valeur, le gouvernement faisait reposer sa politique sur un appel à la prise en charge volontaire des responsabilités par l'ensemble de la société, en spécifiant toutefois qu'il adopterait des outils législatifs plus contraignants si son appel n'était pas entendu. Dans son document de consultation publique, le MEF en arrive toutefois à la conclusion que cette nécessité s'impose dorénavant.

Les données citées par le MEF dans le document de consultation publique datent de 1992. À ce moment, on avait réussi à réduire d'à peine 8,4% la quantité globale des résidus qui étaient éliminés en 1988. Précisons que le MEF a fourni en audience des données plus récentes: en 1994, le Québec aurait atteint un taux de réduction d'environ 17% (séance du 2 mai 1996, en après-midi, p. 33). Cette situation peut être attribuée aux limites de l'approche volontaire, mais surtout au faible coût de l'enfouissement au Québec.

Par ailleurs, la situation des lieux d'élimination inquiète. Afin d'effectuer le suivi de son second objectif, le MEF inspectait en 1991 tous les lieux d'enfouissement sanitaire sur le territoire québécois. Aucun des soixante-neuf sites en activité n'était conforme à l'ensemble des mesures prévues par le *Règlement sur les déchets solides*:

- les sites présentaient en moyenne huit irrégularités sur trente-cinq points de contrôle;
- 68 % émettaient dans l'environnement des rejets non conformes ou contaminaient les eaux souterraines;
- 61 % des lieux par atténuation contaminaient des eaux de surface ou des eaux souterraines;
- 83 % des lieux avec captage et traitement des eaux de lixiviation contaminaient des eaux de surface.

Le bilan environnemental de PAERLES publié en août 1994 établit à des niveaux légèrement supérieurs les pourcentages liés au deuxième et au troisième points, soit respectivement 69 % et 62 %.

En outre, l'un des trois incinérateurs en exploitation au Québec ne respecte pas actuellement les critères du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME).

En 1978, le gouvernement québécois s'était donné comme objectif de faire disparaître tous les dépotoirs sur son territoire. Bien qu'un effort important ait été accompli en ce sens, quelques-uns existent toujours. Les objectifs de sécurisation des sites fixés en 1989 ne sont pas non plus atteints. Le MEF devra donc intensifier ses efforts s'il veut atteindre tous ses objectifs.

Les objectifs de la nouvelle politique proposée par le MEF

L'an 2000 est imminent, mais le MEF propose de maintenir l'objectif gouvernemental de réduction de 50 % des matières destinées à l'élimination, qui est d'ailleurs partagé par plusieurs pays industrialisés.

Le MEF souhaite que le pourcentage de résidus détournés de l'élimination en 1997 atteigne 20 % par rapport à 1988, ce qui laisserait trois ans pour réduire d'encore 30 %. Voici le détail des objectifs de réduction proposés pour 1997 tels qu'ils sont présentés dans le document de consultation publique:

- 18 % des résidus verts municipaux;
- 20 % des résidus provenant de l'industrie de la construction, de la démolition et de la rénovation;
- 10 % des résidus de table résidentiels et commerciaux;
- 100 % des pneus hors d'usage générés annuellement;
- 3,9 % du contenu recyclable et non compostable du sac vert.

Le MEF compte également mieux assumer son rôle de surveillance et resserrer les mécanismes de contrôle des lieux d'élimination.

Il faut mentionner, en terminant, que le document de consultation publique n'est pas clair quant à la nature des résidus industriels visés par l'objectif de 50%: s'agit-il uniquement des résidus postconsommation des produits ou doit-on inclure également les résidus générés par les activités de production? Ce point a été précisé en audience par le porte-parole du MEF, qui a spécifié que les deux types de résidus doivent être pris en considération.

Les principes directeurs de la nouvelle politique proposée par le MEF

Pour atteindre ses objectifs, le MEF propose d'appuyer sa nouvelle politique sur les principes exposés plus loin. Pour déterminer ces principes, le MEF s'est fondé sur le concept de développement durable, que nous présentons brièvement à la section suivante.

La base de la politique : le développement durable

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement définit le développement durable comme une approche «qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs» (*Notre avenir à tous*, p. 51). C'est dire que nous sommes dépositaires d'un patrimoine environnemental que nous avons le devoir de transmettre intact à ceux qui suivront. Pour ce faire, nous devons respecter les «limites de la capacité de charge des écosystèmes», selon l'expression utilisée dans le document: *Sauver la planète. Stratégie pour l'avenir de la vie* (12.DM-12.1).

Notre société doit donc réapprendre la règle des écosystèmes naturels, c'est-à-dire mettre en valeur les résidus, en diminuer la quantité et réduire les risques associés à leur élimination.

Le développement durable représente un projet à long terme, à l'extrême opposé d'une gestion de crise. Il est considéré au niveau mondial comme la base la plus solide que puisse se donner un gouvernement en matière de gestion environnementale, dont celle des résidus.

Les cinq principes de la nouvelle politique de gestion intégrée des résidus

Le document de consultation publique propose cinq principes pour assurer une gestion responsable des résidus au Québec.

La gestion démocratique

La participation de tous les acteurs concernés s'avère essentielle. La gestion des matières résiduelles doit être transparente, c'est-à-dire respecter le droit à l'information, accorder un droit de regard sur la gestion et favoriser une participation à la prise de décision.

La responsabilité totale

Les entreprises de production et de distribution doivent se préoccuper des impacts de leurs produits sur l'environnement lors des étapes de conception, de fabrication, de distribution, de récupération, de mise en valeur et d'élimination. Cette préoccupation doit aussi se traduire par une participation financière. Bien que les entreprises ne soient pas les seules responsables, il leur revient de proposer des produits meilleurs pour l'environnement qui inciteront les consommateurs à assumer leurs propres responsabilités.

La responsabilité partagée

Chaque acteur privé ou public, qu'il soit producteur ou consommateur, doit assumer la part de responsabilité qui lui incombe. L'application de la règle du pollueur-payeur favorise la prise en charge de cette responsabilité. Cependant, pour agir efficacement, chacun doit disposer des moyens et des pouvoirs adéquats.

Le partenariat

En assumant son rôle, sa mission et sa part de responsabilité, chaque acteur contribue, parmi les autres qui font de même, à mettre en place de façon cohérente, concertée et complémentaire les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs.

La régionalisation

Parce qu'elles sont directement concernées par la gestion des résidus, les instances locales et régionales demeurent les mieux placées pour trouver les solutions adaptées à leurs besoins. Le gouvernement entend donc leur donner des outils pour assumer leurs responsabilités et les soutenir dans l'utilisation des outils existants.

Les principales opinions exprimées lors de l'audience publique

Les objectifs et les principes proposés par le MEF rallient la majorité des participants à l'audience publique. Les quelques divergences observées concernent principalement l'échéance fixée pour atteindre les objectifs. Certains tiennent également à bonifier les principes proposés ou préconisent en ajouter d'autres. Il faut préciser toutefois qu'étant donné la généralité des termes employés pour qualifier les principes, tous n'en ont pas fait la même interprétation.

Les objectifs

Les participants estiment que le Québec a pris beaucoup de retard au regard des objectifs fixés en 1989 et soulèvent l'urgence de remédier à cette situation.

La plupart recommandent de maintenir l'objectif de 50% de réduction d'ici l'an 2000, même si plusieurs croient qu'il sera difficile d'y parvenir. D'autres estiment toutefois qu'il faut réviser l'objectif ou prolonger l'échéancier qui ne leur paraît pas réaliste puisqu'il reste peu de temps au MEF pour déposer son plan d'action, implanter une éventuelle société des matières résiduelles et faire adopter le nouveau règlement. D'autres encore jugent, au contraire, l'objectif trop timide, privilégiant l'objectif «zéro déchet». Ils sont persuadés qu'une politique de gestion des résidus doit porter une vision globale et des objectifs ambitieux pour prétendre orienter les actions à long terme.

Évidemment, personne ne suppose que l'on puisse récupérer tous les résidus d'ici l'an 2000, bien que certains croient possible un pourcentage pouvant atteindre 80% ou 85%. Pour que cela se matérialise, le gouvernement devra, selon eux, adopter rapidement des mesures à très court terme pour interdire notamment de fabriquer certains biens et d'utiliser certains produits.

D'autres, enfin, expriment une position mitoyenne en affirmant que le MEF devrait viser un objectif plus ambitieux, mais à plus long terme. Ils s'interrogent en effet sur la pertinence d'arrêter un objectif à si court terme et préconisent une stratégie plus large et mieux intégrée. Même parmi ceux qui acceptent l'objectif de l'an 2000, plusieurs soutiennent qu'il serait souhaitable que le MEF se donne aussi une orientation précise pour au moins les dix prochaines années.

Ceux qui endossent l'objectif du MEF demeurent conscients de la nécessité de mettre rapidement en branle une série de mesures efficaces et à très court terme:

> *Cela impliquera la combinaison d'une très forte volonté gouvernementale, d'investissements majeurs – publics et privés – et d'une concertation régionale sans précédent. Pour y parvenir, peut-être faudra-t-il envisager des mesures aussi vigoureuses que certaines interdictions d'élimination de matières autres que les déchets ultimes* [...].
> (Recyc-Québec, 06.DM-46, p. 14)

Il semble évident pour la majorité qu'on n'y arrivera pas par l'approche volontaire:

> *Le constat est clair, le volontariat a des limites et nous les avons atteintes. Nous pouvons probablement affirmer que tous les acteurs impliqués dans ce dossier ont depuis l'adoption de la politique* [de 1989] *réagi, mais selon des rythmes très variables. Certains n'ont, à ce jour, qu'amorcé une réflexion, tandis que d'autres ont développé une expertise considérable dans le domaine en posant des gestes concrets.*
> (Union des municipalités du Québec, 06.DM-84, p. 3)

Certains participants suggèrent que le MEF adopte l'une ou l'autre des mesures suivantes:

- interdire la fabrication de certains produits et l'utilisation de certaines matières;
- favoriser la recherche et le développement de solutions de rechange efficaces, c'est-à-dire des produits recyclables, réutilisables, compostables et plus durables;
- inciter ou obliger les entreprises à reprendre les résidus dangereux.

Les représentants du monde industriel font valoir qu'ils ont globalement atteint l'objectif de 50% de réduction des résidus de production. Certains, comme le secteur des boissons gazeuses, disent avoir dépassé les objectifs de réduction à la source qui leur sont fixés en vertu du Protocole national sur l'emballage. Plusieurs se disent prêts à persévérer dans cette voie si cela ne constitue pas un obstacle à la rentabilité. L'Association minière du Québec croit même qu'il est économiquement avantageux de le faire: puisque les entreprises privées doivent payer pour se défaire de leurs résidus, leur réduction peut représenter une économie (06.DM-31).

Au chapitre de l'objectif de sécurisation des lieux d'élimination, les participants jugent inacceptables les nombreuses entorses à la réglementation que l'on observe sur les sites. Ils exhortent le MEF à exercer avec rigueur son pouvoir de contrôle et à imposer des sanctions sévères aux contrevenants.

Le développement durable et la hiérarchie des 3RV

Les représentants des organismes et entreprises qui travaillent à la protection de l'environnement désirent un projet global et à long terme, et non des solutions à courte vue pour gérer des états de crise.

D'autres vont plus loin en précisant que c'est toute la société industrielle qui doit réformer ses modes de production et de consommation. Le Regroupement écologiste Val-d'Or & environs rappelle que 20% de la population mondiale utilise 80% des ressources naturelles et élimine 80% des résidus (Rapport de la Commission Brundtland). Nos habitudes de surconsommation sont à la source des problèmes actuels:

> *Tant et aussi longtemps qu'on refusera de réduire les déchets à la source* [...] *et d'exiger des produits durables et recyclables, on ne fera que se leurrer en discourant de gestion écologique des déchets.*
> (08.DM-17, p. 7)

Le problème transcende indubitablement le cadre de la société québécoise. Toutefois, plusieurs croient que le MEF peut orienter sa politique vers le développement durable en adoptant les mesures suivantes :

- sensibiliser les citoyens et mettre en place des mesures incitatives et dissuasives qui changeront à la longue leurs habitudes ;
- inciter les entreprises à fabriquer seulement des produits durables en surtaxant ou en interdisant les produits jetables ;
- élargir la consigne ;
- soutenir financièrement et techniquement les projets visant à trouver des solutions environnementales ;
- interdire les méthodes d'élimination non sécuritaires.

Pour plusieurs participants, le développement durable repose sur l'application hiérarchique des 3RV. Le MEF ne doit pas seulement viser la diminution des résidus éliminés, mais fonder toute sa stratégie sur cette hiérarchie. À cet effet, le CRE du Saguenay–Lac-Saint-Jean croit qu'il faut «inverser le flux monétaire», c'est-à-dire déplacer les investissements des activités d'élimination vers les activités de réduction, de récupération et de recyclage (02.DM-12). Certains précisent cependant que l'application du développement durable se heurte à des obstacles techniques, législatifs et économiques auxquels il faut s'attaquer rapidement.

D'autres, en revanche, préconisent une approche plus souple des 3RV. Le réemploi et le recyclage ne sont pas forcément les meilleures solutions écologiques ou économiques dans certains secteurs. Les réfrigérateurs, par exemple, s'y prêtent assez mal car ils consomment davantage d'énergie après un certain nombre d'années d'utilisation, ce qui rend leur réemploi moins profitable sur le plan environnemental.

Les principes

La gestion démocratique

Les participants sont unanimes à dire que la gestion démocratique passe d'abord par une information exacte, complète et accessible. Le gouvernement a le pouvoir de veiller à ce que tous reçoivent une information de qualité, notamment par le biais de l'étiquetage des produits et des bilans environnementaux.

Les participants exigent plus de transparence de la part des entreprises. Ils invoquent le droit du public à l'information concernant les impacts environnementaux des produits mis sur le marché et des méthodes de production. Le secteur privé, loin d'être contre le principe, désire malgré tout protéger certaines informations pour des raisons de concurrence.

Le manque de transparence des exploitants de sites privés d'élimination est aussi perçu comme un problème. L'entreprise privée contrôle de 60 % à 70 % des activités d'élimination et certains croient qu'elle se réfugie encore trop souvent derrière le principe de confidentialité corporative pour refuser de fournir certains renseignements, même aux élus municipaux. Selon certains participants, la gestion des matières résiduelles ne pourra être vraiment démocratique que lorsque les gouvernements locaux ou régionaux participeront à la gestion des sites.

Les participants estiment que la gestion démocratique n'est pas uniquement une affaire de transparence; elle suppose aussi la participation de tous les acteurs à la prise de décision. Il paraît essentiel qu'ils aient un droit de regard et de participation aux décisions des municipalités et de la société proposée par le MEF.

La population doit être consultée par les instances locales, régionales ou nationales sur tout projet ou décision concernant la gestion des résidus. L'Union des municipalités du Québec affirme que les élus municipaux acceptent d'informer les citoyens à chaque étape d'un projet de gestion des résidus et de procéder à une consultation publique avant l'adoption du projet final (06.DM-84).

La responsabilité totale

Les participants à l'audience publique croient que les entreprises doivent assumer les coûts environnementaux des matières résiduelles qu'elles génèrent. La plupart pensent que cela ne pourra se réaliser que si le gouvernement leur offre des incitations efficaces sur le plan économique pour les soutenir dans cette responsabilité. La raison d'être de l'entreprise privée étant la rentabilité, il faut qu'il devienne moins coûteux de mettre en marché des biens durables et recyclables produits avec des méthodes sécuritaires que de polluer.

Les résidus postconsommation

Les entreprises devront, dans plusieurs cas, développer des produits plus sécuritaires et les offrir à meilleur prix afin de guider les consommateurs vers des choix plus responsables.

L'Union des municipalités du Québec (06.DM-84) recommande que les producteurs appliquent les mesures suivantes:

- réduire la quantité de matières premières utilisées pour la fabrication;
- fabriquer des produits réutilisables, plus durables ou économiquement récupérables ou valorisables;
- participer techniquement et financièrement à la récupération et à la mise en valeur de leurs produits.

Les producteurs acceptent globalement de prendre en charge les résidus de leurs produits une fois leur usage terminé. Certains soulignent à cet égard que, pour ce faire, les activités de recherche et de développement devront être intensifiées.

Certains rappellent toutefois que la gestion des résidus postconsommation repose en bout de ligne sur la participation des citoyens. S'ils ne disposent pas de façon responsable des produits qu'ils consomment, les efforts de l'industrie resteront vains.

Les résidus générés par les activités de production

En revanche, les entreprises doivent assumer seules la prise en charge des matières résiduelles que génèrent leurs activités de fabrication et de distribution. Les entreprises acceptent d'ailleurs généralement cette obligation, tout en soulignant qu'elles avaient déjà, en 1992, réduit de 48,9 % les résidus de production qu'elles généraient en 1988 (selon les données du MEF).

Les entreprises d'élimination doivent elles aussi être soumises au principe de responsabilité totale en matière de gestion et de prise en charge acceptable des activités d'élimination.

La responsabilité partagée

Plusieurs participants assimilent le principe de responsabilité partagée à celui du pollueur-payeur. Pour qu'il soit appliqué équitablement, tous les acteurs ont le droit d'être bien informés des conséquences de leurs choix et l'obligation d'agir en conséquence.

Le principe du pollueur-payeur suppose que les coûts environnementaux soient imputés à ceux dont les actions ont un effet négatif sur l'environnement. Ainsi, l'Association des brasseurs du Québec considère que les municipalités ne devraient rien débourser pour la collecte de matières recyclables, dont les coûts devraient plutôt être répartis entre les producteurs, les détaillants et les consommateurs. L'Association distingue d'ailleurs le citoyen-consommateur du citoyen-contribuable, lequel ne devrait payer que pour la partie non recyclable du sac vert (06.DM-51). Les citoyens sont évidemment à la fois consommateurs et contribuables, mais plusieurs croient que le consommateur qui achète ses biens et dispose de ses résidus de façon responsable ne devrait pas être pénalisé en tant que contribuable par d'autres consommateurs moins exemplaires. Pour eux, le principe du pollueur-payeur vise une répartition plus juste des coûts liés à l'environnement et peut constituer une puissante incitation à modifier certains comportements préjudiciables.

Plusieurs disent qu'il revient au gouvernement de départager les responsabilités de chacun et de s'assurer qu'ils ont les moyens de les assumer. Il doit stimuler le partenariat qui demeure essentiel à l'atteinte des objectifs et adopter des mesures incitatives et dissuasives pour favoriser la prise en charge des responsabilités. Le chapitre 4 décrira plus en détail les responsabilités des divers acteurs concernés.

Le partenariat

Deux mots clefs émergent des commentaires des participants : dialogue et concertation. Pour atteindre l'objectif de 50 % de réduction dans un laps de temps aussi court, tous les acteurs devront faire converger leurs efforts, échanger l'information et mettre à profit l'expertise de chacun. Des mécanismes pour favoriser cette collaboration devront être prévus. L'Union des municipalités du

Québec parle d'un système cohérent, concerté et complémentaire, tourné vers l'atteinte des objectifs (06.DM-84). Recyc-Québec ajoute que l'on devra faciliter la mise en place de circuits, systèmes et équipements pour la réduction, la récupération, le recyclage et la valorisation (06.DM-46).

L'entreprise privée est généralement disposée à établir un partenariat avec les autres acteurs visés, principalement avec le gouvernement et les instances municipales. Elle fait valoir les avantages qui peuvent en résulter, notamment l'efficacité et le coût abordable des solutions et la mise en commun des compétences. Elle estime être bien placée pour aider ses partenaires à évaluer la faisabilité et les incidences économiques des solutions retenues. Mais, actuellement, comme nous le verrons au chapitre 4, il existe des lacunes sur le plan de la concertation et certains craignent que cela ne mène à l'adoption de solutions inutilement coûteuses pour les contribuables.

Le secteur de l'élimination, en particulier, se dit favorable au partenariat avec les autres acteurs engagés dans la gestion des matières résiduelles.

L'industrie, le gouvernement et les instituts de recherche peuvent développer des partenariats fructueux, ainsi que le note l'Association des industries forestières du Québec (06.DM-19).

Plusieurs pensent qu'il faut préciser le principe de partenariat en parlant de cohérence et d'harmonisation des interventions. Il en sera question plus loin.

La régionalisation

À l'exception des entreprises d'élimination, les participants accueillent favorablement le principe de régionalisation et leur message est clair: si telle est l'orientation retenue, les municipalités devront disposer d'autonomie, de moyens financiers, d'un cadre réglementaire et normatif adéquat et de réels pouvoirs pour exercer cette responsabilité. L'UMRCQ et l'UMQ soutiennent que les municipalités devront aussi pouvoir choisir leur mode de gestion, c'est-à-dire exécuter elles-mêmes les tâches liées à la gestion des résidus, les déléguer à l'entreprise privée ou former des sociétés d'économie mixtes ou encore des régies intermunicipales (12.DM-8 et 06.DM-84).

Quelques-uns font remarquer que la régionalisation est appliquée ailleurs avec succès. Le modèle californien, notamment, est un exemple dont le Québec pourrait s'inspirer. Le gouvernement de l'État de Californie a voté une loi-cadre qui donne aux municipalités les moyens de mettre en application leur plan de gestion. Ces plans municipaux incluent tous la définition des moyens d'éducation et d'information ainsi que les modalités de financement (Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets, 06.DM-67). Le concept de régionalisation se retrouve aussi sous la dénomination de «communautés locales» dans le document *Sauver la planète* déposé par l'Union québécoise pour la conservation de la nature (12.DM-12 et 12.DM-12.1).

La délimitation des régions

L'appui au principe de régionalisation est quasi unanime, mais encore faudrait-il s'entendre sur la signification de «région». L'Union des municipalités du Québec ne croit pas que la régionalisation devrait être envisagée sur la base d'un découpage par MRC, puisque leurs territoires n'ont pas été déterminés en fonction d'une problématique de gestion des résidus (06.DM-84). Cette opinion est partagée par d'autres participants qui jugent que les frontières des MRC sont artificielles et ne reflètent pas forcément une réalité économique et sociale homogène.

Des solutions adaptées

Si le principe de régionalisation convient à la majorité des participants, c'est qu'ils y voient la possibilité de développer des solutions adaptées aux réalités locales. Comme le fait remarquer la MRC de la Mitis, des mesures qui sont adéquates dans les grands centres urbains ne conviennent pas forcément aux régions rurales, où des facteurs comme l'éloignement des marchés du recyclage, le taux de chômage élevé et la faible densité de la population combinée à l'étendue du territoire commandent des solutions particulières (01.DM-16).

Un contrôle accru

Des participants mentionnent que l'application du principe de régionalisation apportera aux régions le pouvoir d'approuver ou de refuser tout système de traitement non conforme et de contrôler les installations d'élimination. L'UMRCQ prévoit que la régionalisation stimulera la prise en charge des responsabilités par les élus, les entreprises et la population (12.DM-8). De façon générale, cette régionalisation devrait rapprocher les citoyens des décisions en les faisant participer davantage.

Certains croient qu'une gestion régionale permettra aussi aux élus et à la population de mettre fin aux transferts interrégionaux de résidus, ou à tout le moins de les contrôler. Mais tous ne s'entendent pas sur la pertinence d'interdire ces transferts. Dans le cas d'une stricte régionalisation des activités d'élimination, certains pressentent un risque de prolifération des lieux d'enfouissement et jugent qu'il faut garder la porte ouverte en donnant aux régions la possibilité d'accepter les transferts après avoir consulté les citoyens.

Les inégalités entre les régions

Plusieurs estiment que les régions moins nanties sur le plan économique auront besoin d'un soutien financier et technique pour atteindre les objectifs de réduction. Le groupe environnemental Uni-Vert suggère d'envisager une forme de péréquation et demande que la société dont le MEF propose la création soit chargée de soutenir le développement de l'industrie de la récupération en trouvant des débouchés pour les matières secondaires (01.DM-24). De son côté, l'Ordre des ingénieurs du Québec préconise une participation accrue de l'entreprise privée pour pallier le manque de ressources de ces régions (06.DM-3).

Le développement de l'industrie régionale

Plusieurs pensent que la régionalisation favorisera les projets à caractère régional et dynamisera l'industrie régionale de la mise en valeur.

Très peu semblent croire le contraire. Mentionnons les objections soulevées par Construction Bérou, pour qui la régionalisation entre en contradiction avec les principes de la libre concurrence. L'entreprise n'approuve pas ce qu'elle appelle la « municipalisation des services » car elle estime que le secteur privé offre de meilleures garanties de gestion comme chef de file dans le développement de techniques de protection de l'environnement. Elle pense aussi que les marchés sont tout simplement trop restreints dans certaines régions pour favoriser le développement de l'industrie de gestion des résidus (14.DM-11).

Les Services sanitaires Robert Richer et Gestion de rebuts Laidlaw vont dans le même sens. Le découpage du territoire québécois en MRC imposera, selon eux, des frontières artificielles qui, loin de stimuler l'industrie régionale, risquent au contraire de freiner son développement (15.DM-3 et 05.DM-7).

D'autres principes proposés par les participants

On trouve dans plusieurs mémoires déposés des principes qui ne font pas partie de la liste proposée par le MEF, mais qui reviennent assez souvent pour que nous en fassions état.

La cohérence et l'harmonisation des interventions

La cohérence et l'harmonisation pourraient venir préciser le principe de partenariat ou être retenues comme des principes à part entière.

Le grand nombre d'acteurs en présence et les objectifs à atteindre exigent une bonne coordination, comme le souligne Recyc-Québec :

> *L'ensemble des politiques, législations, réglementations, interventions, actions et moyens mis en œuvre doit s'inscrire dans une vision globale avec un souci de cohérence et d'harmonisation* [...].
> (06.DM-46, p. 15)

En outre, il est primordial que le MEF veille à éviter les dédoublements et à minimiser les frictions en délimitant le champ d'intervention de chaque catégorie d'acteurs.

L'efficacité et la performance

Pour atteindre l'objectif de 50% de réduction, les participants privilégient les solutions efficaces et rapidement applicables. Ils souhaitent aussi que soient développés des instruments permettant de mesurer les résultats et de contrôler le respect des normes.

Le secteur privé est particulièrement soucieux des conséquences économiques des solutions qui seront adoptées. Il souhaite qu'elles soient choisies en fonction de leur rapport coût-rendement et non, comme le dit l'un d'entre eux, en raison de leur effet médiatique (Emballages Consumers, 06.DM-63). Plusieurs insistent sur le fait que la recherche et le développement ont un rôle essentiel à jouer dans l'exploration de solutions optimales. L'Association des brasseurs du Québec ajoute que le système devra être adéquatement financé s'il ne veut pas être trop tributaire de la fluctuation des prix des matières secondaires (06.DM-51). En somme, rentabilité et gestion responsable des résidus paraissent compatibles dans la mesure où les solutions sont rigoureusement évaluées et leur mise en œuvre, bien planifiée.

L'Institut des plastiques et de l'environnement du Canada croit que les solutions ne seront durables qu'en autant que les besoins de l'environnement et de l'économie seront respectés. Les solutions devraient découler de l'examen de l'impact total d'un produit, non exclusivement de son élimination (06.DM-57).

D'autre part, les participants tiennent à ce que la nouvelle politique de gestion des matières résiduelles ne reste pas lettre morte faute de moyens, et plusieurs s'interrogent sur la façon dont l'État entend la mettre en pratique étant donné l'état actuel des finances publiques. Chacune des mesures proposées devra donc faire l'objet d'une évaluation financière rigoureuse:

> [...] *les propositions gouvernementales offrent des choix mais ne les évaluent pas* [...]. [Nos] *voisins de l'Ouest et du Sud assujettissent non seulement les projets physiques privés et publics à une procédure d'évaluation des impacts, mais aussi leurs projets gouvernementaux de nouvelles politiques ou d'amendements aux politiques actuelles. Au Québec, on a souvent l'impression qu'on se contente d'adopter politiques, lois et règlements* [...] *sans vraiment se préoccuper de leurs impacts.* [Lorsqu'ils] *se produisent, on invoque le besoin d'une nouvelle politique.*
> (Emballages Consumers inc., 06.DM-63, p. 12)

Par exemple, il faudrait évaluer précisément les retombées de la mise en marché des résidus recueillis, les débouchés pour ces matières, les bénéfices économiques pour les citoyens, etc.

L'équité

Les solutions retenues pour atteindre les objectifs devront être équitables, c'est-à-dire qu'elles devront attribuer à tous leur part de responsabilités, sans outrepasser leur capacité de contribution.

On dit souvent que les règles du jeu doivent être les mêmes pour tous. À ce propos, l'entreprise privée s'élève contre la compétition déloyale que lui opposent des entreprises de récupération subventionnées et des entités publiques soustraites à des obligations qui sont le lot des entreprises privées. Les Services sanitaires Robert Richer (15.DM-3) citent à titre d'exemple les iniquités entourant l'exploitation des lieux d'enfouissement sanitaire, où les régies intermunicipales, les MRC et les municipalités sont favorisées sur les aspects suivants :

- elles ne sont pas assujetties à la TPS et à la TVQ ;
- elles ne sont pas soumises à une procédure d'octroi des contrats par soumissions publiques ;
- elles ne sont pas tenues de publier leurs tarifs ;
- leurs responsables ne sont pas personnellement imputables ;
- l'obligation de créer un fonds postfermeture n'a pas pour elles d'incidence fiscale.

Le choix des moyens

Les municipalités et les entreprises demandent au MEF de respecter les énoncés de son document *Vision stratégique 1. Les grands enjeux 1996-2001*. Il revient ainsi au gouvernement de fixer les orientations, les objectifs, les échéanciers et les moyens de contrôle et de laisser les responsables de la gestion des résidus choisir les moyens appropriés pour respecter ses exigences. Il sera amplement question de cette revendication au chapitre suivant.

La position de la Commission

Les objectifs

Nous avons vu que les participants à l'audience publique acceptent en général l'objectif global de réduire de 50 % la proportion de résidus envoyés à l'élimination d'ici l'an 2000. La Commission le considère toutefois comme un minimum.

L'objectif pour l'an 2000

Vise-t-on ici une réduction globale de 50 % ? Ne serait-il pas plus pertinent de fixer des objectifs plus sectoriels, c'est-à-dire par région, MRC, municipalité, catégorie d'industries, etc. ? La solution des objectifs sectoriels présente des avantages intéressants. En premier lieu, elle établit des règles identiques pour tous à l'intérieur d'un même secteur. Elle met aussi davantage à contribution toutes les

catégories d'interlocuteurs qui se sentiront davantage concernés par un objectif précis attendu d'eux que par un objectif global ou national. Enfin, elle fait pression sur les secteurs qui auraient pris du retard en matière de gestion des résidus.

Les municipalités régionales de comté, les municipalités, le monde industriel, par secteur d'entreprises et pour chacun des établissements industriels, devront viser un objectif minimum de réduction de 50 % des résidus à éliminer d'ici l'an 2000. Les objectifs de réduction s'appliqueraient autant aux résidus domestiques qu'à ceux générés par les industries, les commerces et les institutions (ICI).

La Commission est toutefois consciente que les réalités géographiques, démographiques et économiques de certaines régions pourraient rendre problématique l'atteinte de cet objectif. Par exemple, les régions éloignées sont caractérisées par un faible développement de l'industrie de la récupération et du recyclage, l'éparpillement de la population sur le territoire et un taux de chômage plus élevé. L'appréciation des résultats devra tenir compte de ces réalités, l'objectif national demeurant prioritaire. Il en sera davantage question à la section qui traite de la régionalisation.

L'industrie génère deux types de résidus, soit ceux provenant des activités de production et ceux issus de la consommation des produits. Les deux doivent être inclus dans l'objectif de réduction et faire l'objet de suivis distincts. Les municipalités devront ainsi procéder de la sorte en distinguant les objectifs relatifs à leurs propres résidus de ceux visant les résidus de leurs clients.

Le suivi est une condition essentielle à l'atteinte des objectifs. À cet égard, on peut envisager d'utiliser deux outils de mesure. Un premier visant les objectifs de réduction des résidus postconsommation serait un tableau de bord qui afficherait toute l'information sur les objectifs nationaux, régionaux, municipaux et sectoriels industriels. La mise à jour de ce tableau de bord périodiquement et sa publication permettraient un suivi serré et stimuleraient des échanges sur les moyens à retenir pour les cibler. Un deuxième, les bilans-audits, qui permettraient de mesurer la réduction des résidus de production, consiste à dresser un bilan de la situation et à constituer un dossier d'information documenté afin d'assurer une gestion proactive d'un système, d'un site ou de toute autre installation. Ce sont là des outils précieux pour faire le suivi d'objectifs et de sous-objectifs modulés dans le temps. Il reviendra à la société proposée de déterminer la fréquence des bilans-audits, selon les besoins, et de la mise à jour du tableau de bord.

L'objectif général de réduction des secteurs industriels devra être fixé par cette société. Les secteurs industriels détermineront eux-mêmes leurs sous-objectifs de mise en valeur, incluant la réduction et le recyclage. Outre ces objectifs quantitatifs, des cibles qualitatives et financières devront être définies. Les producteurs pourraient viser à réduire le volume des résidus générés par la production et des résidus postconsommation, utiliser des matières et des procédés non toxiques, développer des cycles fermés d'utilisation des matières, fabriquer des produits durables, faciles à réutiliser et à recycler. Ils pourraient aussi chercher à augmenter la réutilisation, le recyclage et le compostage, régionaliser la gestion des matières, assumer les coûts de gestion des résidus provenant de produits usagés, en accord avec le principe du pollueur-payeur.

Sur le plan de l'élimination, la diminution des atteintes à la qualité de l'environnement et à la santé doit être reconnue en tant qu'objectif qualitatif.

La Commission a questionné également l'opportunité de fixer des objectifs par mode de mise en valeur (réduction, réemploi, recyclage, valorisation énergétique). Cette méthode risquerait toutefois de compromettre l'atteinte de l'objectif de réduction, étant donné le laps de temps très court dont on dispose. Cette avenue n'a donc pas été retenue à l'intérieur de l'objectif pour l'an 2000, mais il serait intéressant de l'appliquer lorsque l'on établira des objectifs à plus long terme.

Pour atteindre l'objectif proposé pour l'an 2000, on peut envisager deux approches dans l'application des 3RV. La première consiste à appliquer fidèlement la hiérarchie des 3RV (incluant la valorisation énergétique et l'entreposage des matières recyclables en attendant que l'industrie de la récupération puisse en assurer la mise en valeur), sans égard au cycle de vie des produits. La deuxième est de soumettre l'application de cette même hiérarchie à une analyse préalable du cycle de vie.

La Commission recommande l'adoption d'une approche souple qui tienne compte du cycle de vie des produits dont il est question au chapitre 5, c'est-à-dire une stratégie évolutive basée sur les solutions les plus efficaces.

Soulignons que des objectifs sectoriels pour certaines matières recyclables sont fixés plus loin dans ce rapport et que certains d'entre eux excèdent les 50 %. Ce pourcentage demeure néanmoins l'objectif global pour l'ensemble des matières.

Les objectifs à long terme

La gestion responsable des résidus est un projet de société qui doit s'appuyer sur une vision à long terme. La cible de 50 % de résidus détournés de l'élimination pour l'an 2000 doit être considérée comme un minimum et, à cet égard, les régions, municipalités et entreprises doivent considérer dans leur planification un horizon qui dépasse trois ou quatre ans.

Le document de consultation publique n'aborde guère la notion de développement durable au regard des objectifs à atteindre, comme l'ont dénoncé plusieurs participants à l'audience. À ce propos, la Commission est d'avis que le Québec doit amorcer un changement véritable vers une gestion durable. Pour ce faire, des objectifs audacieux paraissent nécessaires et la stratégie d'action doit être à l'opposé de la timidité et de la faiblesse. Un objectif général de « zéro gaspillage » doit être fixé pour l'ensemble du Québec et ventilé par une série d'objectifs intermédiaires.

Pour que le Québec atteigne les objectifs qui seront fixés, le gouvernement doit jouer son rôle de leader, adopter un cadre de gestion conforme aux besoins, édicter des règlements ainsi que des mesures économiques et favoriser des actions de formation et d'éducation. La ferme volonté gouvernementale et le suivi serré des résultats représentent les deux facteurs critiques du succès.

■ Recommandation 1

Au regard des objectifs à long terme que doit se fixer le Québec, la Commission présente les éléments de recommandation suivants :

1º le Québec doit s'engager dans un processus d'amélioration continue, tant quantitative que qualitative, en se fixant l'objectif de « zéro gaspillage » ;

2º la société proposée aurait le mandat de fixer les objectifs de réduction par secteur et par catégorie de matières ;

3º la cible de 50 % de résidus détournés de l'élimination pour l'an 2000 devrait constituer un objectif minimum ;

4º des objectifs ambitieux de réduction de l'élimination pour après l'an 2000 devront être adoptés ;

5º les objectifs de détournement de l'élimination devraient s'appliquer séparément, tant aux résidus domestiques qu'à ceux générés par les institutions, les commerces et les industries ;

6º les MRC, les municipalités et le monde industriel devront adhérer à l'objectif national et rendre compte des résultats ;

7º des objectifs intermédiaires viendront moduler l'objectif pour l'an 2000 ;

8º l'atteinte des objectifs nationaux, régionaux, municipaux et industriels de réduction des résidus postconsommation sera mesurée au moyen d'un tableau de bord national de la gestion des matières résiduelles mis à jour régulièrement ; quant aux objectifs industriels de réduction des résidus de production, leur atteinte sera mesurée par le biais des bilans-audits ;

9º l'appréciation des résultats devra tenir compte des réalités géographiques, démographiques et économiques des régions, ainsi que de l'effort fourni ;

10º la diminution des risques pour l'environnement et la santé devra être reconnue comme un objectif qualitatif dans la réduction de l'élimination ;

11º après avoir été validée par des études d'opportunité écologique et, le cas échéant, des analyses de cycle de vie, l'approche des 3RV devrait constituer la référence commune pour la gestion des matières résiduelles ;

12º la société proposée et ses partenaires devront stimuler l'industrie de la gestion des matières résiduelles dans une perspective de création d'emplois.

Les principes

Sur la base des commentaires entendus en audience et des mémoires déposés, la Commission croit qu'il y a une adhésion assez générale au système de valeurs proposé par les cinq principes du document de consultation publique et à leur rattachement au concept de développement durable. Un ordonnancement, des nuances et des enrichissements peuvent toutefois être apportés aux principes soumis.

Le développement durable

La proposition gouvernementale relative à la gestion des matières résiduelles doit être située dans une perspective beaucoup plus vaste, soit celle de la gestion durable en relation avec l'établissement d'une équité mondiale. Les décisions qui seront prises par le Québec en ces matières seront porteuses de conséquences majeures pour les années à venir et les générations futures. Il est nécessaire de dépasser la notion de gestion des matières résiduelles pour favoriser l'émergence d'une production et d'une consommation sans effets nuisibles, en conformité avec les principes de développement d'une société durable. De mauvais choix dans les grandes orientations et les décisions qui seront prises risqueront de compromettre l'intégrité de l'environnement et la santé des populations. Ils pourraient aussi conduire à un gaspillage de ressources sans gains environnementaux significatifs. C'est pourquoi il paraît important d'éduquer les citoyens et les décideurs au concept de développement durable, afin de redonner à chacun sa part de responsabilité dans la révision des modes de production et de consommation.

Une gestion durable des ressources implique une gestion responsable des matières résiduelles. La société québécoise doit s'engager dans une véritable intégration des principes de conservation des ressources dans la gestion et la mise en valeur des résidus. Le projet de société ne peut ignorer la question des matières résiduelles, car les déchets d'hier doivent être perçus comme les ressources de demain.

La prévention

Le gouvernement, les municipalités, les municipalités régionales de comté, les industries et tous les acteurs concernés devraient adopter le principe de prévention qui vise à limiter, sinon à éviter les dommages et inconvénients causés par une mauvaise gestion des matières résiduelles. Des approches de prévention doivent être privilégiées au détriment d'approches réactives ou curatives, lourdes et coûteuses. L'horizon de la prévention s'inscrit dans une planification à long terme qui définit des interventions en amont des actions traditionnelles. La prévention se traduit par des changements culturels autant que par des solutions technologiques. Ces changements touchent les attitudes, les comportements, les habitudes et les façons de faire.

La meilleure façon de prévenir les conséquences liées à l'élimination est sans doute la réduction à la source, c'est-à-dire la diminution de la quantité de résidus générés. Des études ont démontré qu'elle diminuait les frais associés au traitement des résidus, retardait la collecte, le traitement ou l'élimination ainsi que les besoins en capitaux et en équipements. La réduction à la source implique une révision des habitudes de surconsommation, de gaspillage et de surproduction.

Par ailleurs, le gouvernement et les partenaires concernés doivent scrupuleusement veiller à ce que la facture d'une gestion irresponsable des matières résiduelles ne soit pas refilée aux citoyens et citoyennes de la prochaine génération. Le temps est donc venu d'imposer l'«internalisation» des coûts environnementaux dans les activités de production industrielle, particulièrement dans le domaine de la gestion des résidus. Cette rationalisation aura un effet préventif: il faut courageusement s'attaquer aux causes des problèmes plutôt que de continuer à en cacher ou en atténuer les symptômes.

L'internalisation des coûts suppose que les producteurs et les distributeurs assument la responsabilité de la gestion de leurs produits. Loin de constituer un obstacle au commerce, cette pratique devient un avantage concurrentiel dans un contexte de libre échange mondial. Les industries exportatrices québécoises ont d'ailleurs à s'adapter à des législations extérieures toujours plus sévères en ces matières. De plus en plus, les importateurs et les exportateurs doivent être en mesure de rendre compte des résidus associés aux produits qu'ils mettent sur le marché.

La responsabilité

Le document de consultation publique propose les principes de responsabilité totale et de responsabilité partagée en les mettant sur le même pied, ce qui, en soi, semble paradoxal. La responsabilité totale signifie que les producteurs et les distributeurs assument l'entière imputabilité de leurs produits, de l'extraction de la matière première à leur élimination. Le principe de responsabilité partagée, quant à lui, sous-tend que tous ont un rôle à jouer et un prix à payer dans la gestion des résidus, ce qui diminue d'autant la notion de responsabilité totale des entreprises.

Le principe de responsabilité totale proposé par le MEF peut impliquer, s'il est pris littéralement, que les entreprises doivent tout financer, y compris l'élimination de leurs produits après usage par le consommateur. La Commission se dissocie de cette vision, étant d'avis que les municipalités et les citoyens doivent participer à la prise en charge des matières résiduelles.

Puisqu'il revient aux citoyens de faire le choix final, c'est-à-dire d'envoyer à l'élimination ou de placer dans le bac de récupération les résidus des produits qu'ils consomment, la Commission préfère retenir un principe de responsabilité partagée entre les producteurs et distributeurs pour ce qui est de la mise en valeur et les citoyens et municipalités en ce qui a trait à l'élimination. Il faut toutefois comprendre que les citoyens assument aussi une responsabilité non négligeable en matière de mise en valeur par leur participation à la collecte sélective et aux activités de compostage. Ils doivent disposer pour la remplir des moyens d'intervenir et de contrôler le résultat de leurs efforts.

La notion de responsabilité fait appel à l'imputabilité, c'est-à-dire à la nécessité de rendre compte de ses actes et de ses décisions. Guidée par l'approche des 3RV, une décision responsable s'appuie sur une analyse du cycle de vie ou une étude d'opportunité.

Ceci ne signifie pas qu'il faille appliquer les 3RV de façon mécanique, selon une stricte hiérarchie dans tous les cas. La responsabilité exige plutôt un jugement circonstanciel qui n'est pas toujours accordé à un développement maximal du recyclage. Il n'est pas toujours justifiable, du point de vue environnemental, économique ou social, de dépenser des énergies illimitées pour récupérer de petites quantités d'une matière à faible valeur ou à faible impact, sans égard à toute autre considération. C'est pourquoi les objectifs de récupération, de réduction ou de recyclage ne doivent pas s'appuyer uniquement sur des principes dogmatiques, mais plutôt être modulés par une évaluation judicieuse des impacts environnementaux et des coûts et bénéfices totaux. C'est le sens de l'approche des 3RV. Elle s'oppose à une application mécanique et automatique de leur hiérarchie, pour privilégier plutôt une appréciation intelligente de l'ensemble des coûts et bénéfices. Le chapitre 5 approfondira cette problématique.

Chaque catégorie d'acteurs doit assumer sa part de responsabilité. Le gouvernement a la responsabilité de guider et de protéger la société. Les paliers politiques doivent prendre des décisions et en gérer les conséquences. Dans la gestion de leurs propres résidus, les ministères, les organismes gouvernementaux, les municipalités, les MRC et les communautés urbaines ont la responsabilité d'exiger de connaître les pratiques de leurs fournisseurs en matière de disposition des résidus. Ils doivent aussi exiger un contenu en matériaux recyclés. Ils doivent, enfin, s'assurer que les fournisseurs de leurs fournisseurs fassent de même.

Toute entreprise à caractère industriel ou commercial est responsable de ses modes de production. Toute entreprise qui crée, manufacture, emballe, transporte, distribue, détaille, répare ou dispose d'un produit, d'un bien ou d'un service est responsable des répercussions environnementales que ses activités occasionnent. En conséquence, elle doit prendre les moyens pour les bien connaître à toutes les étapes du procédé. Le prix de ses produits doit englober tous les coûts et, de cette façon, refléter la pratique des 3RV à l'intérieur de ses activités. Le principe de responsabilité implique également que le choix d'un système de prise en charge, y compris la consignation, doit être laissé à l'initiative de l'industrie et géré par elle (voir le chapitre 13).

Les individus, quant à eux, assument une responsabilité dans les choix qu'ils font. Ils peuvent refuser d'acheter ou acheter pour un produit de remplacement plus écologique. Cette responsabilité est toutefois assujettie au droit de savoir, au devoir de s'informer et d'agir en conséquence. Ils ont aussi le devoir de participer aux différentes activités de récupération et de recyclage.

Le droit à l'information s'accompagne d'un droit de regard sur la gestion des matières résiduelles et d'une participation des citoyens à la prise de décisions. L'environnement est un bien public. C'est pourquoi la transparence des processus est essentielle. La qualité de l'information sur l'ampleur des impacts environnementaux liés aux modes de production et de consommation s'avère capitale. Elle repose notamment sur une politique d'étiquetage des produits, sur des bilans corporatifs environnementaux et sur des processus légitimes et représentatifs de participation à la gestion des résidus.

La transparence doit s'imposer dans tous les processus de décision à l'égard de la gestion des matières résiduelles. Il ne saurait être question de secret industriel ou de confidentialité corporative. Toute entreprise privée qui accepte d'offrir des services de mise en valeur ou d'élimination des matières résiduelles doit être tenue, par la loi, de rendre accessible tout renseignement concernant les

conséquences environnementales de ses pratiques industrielles. La compétition ne peut en rien constituer un obstacle puisqu'elle vise avant tout la qualité du service, le tarif et la performance de gestion, rien donc qui ne puisse être complètement divulgué.

L'équité

L'assurance des citoyens et des corporations d'être traités avec équité s'avère essentielle à l'acceptabilité sociale d'un système, d'une politique ou d'un projet d'installation. L'équité consiste à traiter chacun sur un pied d'égalité. Elle renvoie à un partage adéquat des charges physiques et économiques supportées par les différents acteurs de la gestion des matières résiduelles. Cependant, si les charges doivent être partagées de façon équitable, les avantages et les bénéfices doivent l'être également.

L'équité exige en outre de respecter l'autonomie et les caractéristiques de chaque partenaire qui participe au système de gestion des matières résiduelles.

Tous les prestataires de services doivent également être soumis aux mêmes conditions et aux mêmes charges, y compris celles qui sont propres à chaque secteur d'activité, si l'on veut éviter une concurrence déloyale.

La régionalisation

Les communautés locales et régionales ont un rôle déterminant à jouer dans la gestion de leurs ressources. Il leur appartient de jouir d'un contrôle effectif sur leurs propres affaires, par une participation équitable à la gestion des résidus, aux prises de décisions, ainsi qu'aux initiatives d'éducation et de formation. La participation des communautés repose sur le pouvoir qui leur sera donné, de même que les moyens dont elles disposeront pour gérer leur propre environnement.

Selon le découpage effectué par le MEF, il existe au Québec quatre grandes catégories de régions: les régions métropolitaines (Québec, Montréal, Outaouais), les régions satellites des métropoles (Mauricie–Bois-Francs, Estrie, etc.), les régions périphériques (Abitibi, Côte-Nord, Gaspésie, Îles-de-la-Madeleine) et les régions du Nord (Baie-James et Nunavik). Les régions périphériques présentent des caractéristiques géographiques, démographiques, sociales et économiques fort différentes des régions satellites et métropolitaines. C'est pourquoi, sans changer les objectifs nationaux, il serait pertinent et souhaitable que le plan d'action relatif aux matières résiduelles envisage des stratégies d'intervention distinctes qui tiennent compte des caractéristiques des catégories de régions. Ainsi, les activités de mise en valeur pourraient utilement être conçues en fonction des caractéristiques du milieu, de l'organisation territoriale des régions et adaptées à leurs dimensions spécifiques, de manière à garantir l'équité pour tous sans compromettre l'atteinte des objectifs nationaux.

De plus, parce que la Commission estime que les objectifs doivent être atteints par toutes les régions, une certaine péréquation des ressources et des moyens serait envisageable. La Société proposée pourrait à cet égard documenter des hypothèses de formules avec ses partenaires.

Le principe de régionalisation sous-tend une planification régionale en matière de gestion des résidus. Leur taille, leur mandat et leur expertise préparent les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines à exercer cette responsabilité. Ainsi, la MRC ou la communauté urbaine devrait être chargée du plan de gestion des matières résiduelles, lequel comprend également le plan directeur de gestion des boues. Les municipalités, quant à elles, demeurent maîtres d'œuvre des opérations de gestion sur leur territoire: collecte, transport, élimination, recyclage, formation, etc., le tout en conformité avec le plan de gestion. Le chapitre 8 traitera plus en détail de cette problématique.

À l'égard de l'élimination, la régionalisation suppose la délimitation des territoires de collecte par la région elle-même. Il est important que les régions puissent maîtriser la circulation des résidus destinés à l'élimination provenant de l'extérieur de leur territoire. Il est également essentiel qu'elles puissent autoriser et contrôler l'installation sur leur territoire de tout équipement de traitement. L'enfouissement sanitaire et l'incinération, surtout lorsqu'ils sont pratiqués à grand volume, représentent des enjeux stratégiques pour les régions. C'est pourquoi le droit absolu de décider du transfert des résidus doit leur être garanti. La cohérence des actions et des décisions est en cause.

Cependant, les limites régionales ne doivent pas constituer des frontières à la libre circulation des matières réutilisables, recyclables ou valorisables, ou encore un frein à leur mise en valeur. À partir du moment où une matière peut être mise en valeur, elle cesse en effet d'être une matière résiduelle pour constituer une matière première.

L'efficacité

Quand tout est traité comme une priorité, il n'existe plus de priorités. Les actions environnementales doivent être orientées efficacement vers les problèmes les plus importants de la gestion des résidus, en tenant compte des ressources disponibles. Des questions fondamentales se posent. Combien collectivement devrions-nous investir de ressources pour atteindre les objectifs ? Comment agir le plus efficacement? Quels sont les effets d'entraînement du dispositif proposé en matière de croissance économique, de développement régional et de création d'emplois ?

Le gain environnemental, la santé et le coût économique devront toujours se situer au cœur des décisions en matière de gestion des résidus, car les ressources publiques sont rares, particulièrement dans l'actuelle crise des finances publiques. Une évaluation précise des coûts impliqués permet d'assurer l'efficacité des solutions. Des instruments de mesure adéquats, des données fiables et des méthodes éprouvées garantissent l'efficacité des solutions. L'évaluation des coûts présente aussi des avantages environnementaux, en mettant en lumière les bénéfices attendus de chaque option possible.

L'efficacité commande l'obligation de résultats et la flexibilité dans le choix des moyens. La recherche de l'efficacité doit entraîner la réduction d'une réglementation redondante et sans valeur préventive manifeste. Dans la mesure où les objectifs nationaux peuvent être atteints autrement, un nombre inutilement élevé de règlements et une surabondance de détails entravent la liberté d'action et la compétitivité des entreprises et des personnes. Le droit n'apparaît plus alors comme une protection, mais comme un exercice de harcèlement. En fixant justement les résultats à atteindre et en laissant aux entreprises et aux municipalités la latitude de définir les moyens pour y parvenir, le gouvernement

accroît les chances de succès. Du coup, il améliore l'efficacité tout en respectant la liberté d'action de ses partenaires. Le libre marché offre une meilleure performance dans la clarté et la stabilité: plus vite les résultats à atteindre seront fixés, plus vite les partenaires pourront-ils s'employer à les réaliser.

L'efficacité consiste à rechercher les meilleurs services au plus bas prix de revient. C'est pourquoi le succès de la politique sur les matières résiduelles repose sur une action complémentaire des secteurs public et privé. Les incitations économiques et le libre marché engagent à ne pas créer de faux marchés par des mesures artificielles qui ne sauraient survivre longtemps dans un contexte d'ouverture de l'économie. L'amélioration continue constitue la meilleure approche à long terme si l'on veut maximiser les bénéfices environnementaux, sociaux et économiques.

La hiérarchisation des principes

L'utilité des principes directeurs réside dans l'évaluation du bien-fondé et de la pertinence des politiques, des actions et des initiatives. Ils éclairent les décisions et permettent, par exemple, à valeur écologique égale, de privilégier des actions plus rentables du point de vue économique ou plus acceptables sur le plan social. Ces principes apparaissent ainsi plus utiles quand ils sont ordonnancés par ordre de priorité.

■ Recommandation 2

Afin d'assurer une gestion durable et responsable des matières résiduelles au Québec, la Commission recommande que les six principes suivants en constituent, dans l'ordre, les fondements et les garanties:

1º les modes de vie axés sur la durabilité soutiennent l'usage avisé des ressources;

2º fondé sur l'approche des 3RV (réduction, réemploi, recyclage, valorisation), le principe de prévention élimine ou diminue les dommages à l'environnement et à la santé, en réduisant la quantité de résidus voués à l'élimination;

3º les producteurs sont responsables de leurs produits et les consommateurs, de leur disposition;

4º l'équité garantit l'acceptabilité publique d'un plan de gestion des matières résiduelles ou d'un projet d'équipement;

5º la municipalité est maître d'œuvre de la gestion des matières résiduelles; la MRC ou la communauté urbaine est responsable de la planification;

6º l'efficacité économique, environnementale et sociale commande des modes de gestion des résidus conformes aux besoins de la population.

Chapitre 4 Les responsabilités des différents acteurs et le financement

L'état de la situation

Les responsabilités des acteurs

Au Québec, plusieurs acteurs interviennent dans la gestion des matières résiduelles. Ils sont répartis entre les secteurs public et privé et leurs responsabilités vont de la réglementation au traitement et à l'élimination des résidus proprement dits.

Nous décrirons ici les responsabilités actuelles des différents acteurs, tout en donnant un aperçu des contraintes auxquelles ils sont soumis et de certaines initiatives particulières débordant le cadre strict de leurs obligations.

Le gouvernement

Le gouvernement du Québec a l'entière juridiction sur les infrastructures de gestion des matières résiduelles sur son territoire. Son rôle en est un de planification et de contrôle. Nous exposerons ici les responsabilités du MEF et des autres instances gouvernementales concernées par la gestion des résidus.

C'est au MEF qu'incombe la responsabilité d'établir le cadre législatif, réglementaire et normatif de la gestion des matières résiduelles. À ce titre, il élabore des lois, des règlements et des politiques et en propose l'adoption au gouvernement. Il délivre les certificats[1] et les permis requis pour l'établissement, la modification et l'exploitation des installations de gestion des résidus. Il doit aussi veiller à ce que la réglementation soit respectée, et assume à cet égard un rôle de surveillance.

Plusieurs lois, règlements, projets de règlement et politiques encadrent la gestion des résidus sur le territoire québécois. Le ministère de l'Environnement et de la Faune est responsable de l'application de la majeure partie d'entre eux.

1. Dans le cas des lieux d'élimination, c'est le gouvernement qui ordonne qu'un certificat d'autorisation soit délivré.

D'application générale :

- la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) ;
- la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives* (1994, c. 41 – non en vigueur) ;
- le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* [R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 1.001] ;
- la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets* (L.R.Q., c. E-13.1) ;
- la *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets* (1995, c. 60) ;
- la *Loi sur la protection du territoire agricole* (L.R.Q., c. P-41.1) — responsable : le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ;
- le *Code de la sécurité routière* (L.R.Q., c. C-24.2) — responsable : le ministre des Transports ;

Déchets solides :

- le *Règlement sur les déchets solides* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 14) ;
- le projet de *Règlement modifiant le Règlement sur les déchets solides* (1996) 128 G.O. II, 5087 ;
- la Politique de gestion intégrée des déchets solides ;
- le projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets ;
- le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 20) ;
- le *Règlement sur les carrières et sablières* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 2) ;
- le *Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage* [R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 6.1] ;

Résidus dangereux :

- le *Règlement sur les déchets dangereux* [R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 3.01]
- le projet de *Règlement sur les matières dangereuses* (1995) 127 G.O. II, 1422 ;
- le *Règlement sur le transport des matières dangereuses* [R.R.Q., 1981, c. C-24.2, r. 4.2] — responsable : ministre des Transports ;

Résidus biomédicaux :

- le *Règlement sur les déchets biomédicaux* [R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 3.001] ;

Pâtes et papiers :

- le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* [R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 12.1] ;

Fonds de gestion environnementale postfermeture des dépôts définitifs :

- le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale postfermeture des dépôts définitifs (version technique, avril 1996).

La *Loi sur la qualité de l'environnement* est la loi-cadre qui établit les grands mécanismes d'autorisation et de gestion des équipements d'élimination et de mise en valeur. Cette loi a été modifiée en 1994, mais les modifications ne sont toujours pas en vigueur. L'entrée en vigueur de ces modifications pourrait entraîner une réforme importante de la gestion des résidus. En plus de permettre l'application du Protocole national sur l'emballage, elles visent à rendre plus sévères les normes d'implantation, d'exploitation et de contrôle s'appliquant aux lieux d'enfouissement sanitaire et aux dépôts de matériaux secs. Le nouveau règlement sur les déchets solides devra venir en préciser les modalités d'application. Sont aussi modifiées les notions de déchet et de système de gestion des déchets. De nouvelles obligations sont imposées aux exploitants d'installations d'élimination des résidus, dont la participation à une fiducie afin d'assurer le suivi de la fermeture d'un site ou pour assumer les coûts d'éventuels accidents environnementaux. Dans le cadre de l'audience publique, le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale postfermeture des dépôts définitifs a été déposé.

Par ailleurs, la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets* a édicté que tout projet d'établissement ou d'agrandissement d'un lieu d'enfouissement sanitaire ou d'un dépôt de matériaux secs était assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Cette loi permet aussi au gouvernement de fixer dans les certificats d'autorisation des exigences différentes de celles qui sont prescrites par le *Règlement sur les déchets solides*, ceci afin d'assurer une protection accrue de l'environnement.

En 1995, la *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets* a interdit d'établir ou d'agrandir un lieu d'enfouissement sanitaire, un dépôt de matériaux secs ou un incinérateur de déchets solides, jusqu'à l'adoption du nouveau règlement.

Le *Règlement sur les déchets solides* visait l'exploitation sécuritaire et adéquate des sites d'élimination. Adopté en 1978, il avait pour objectifs la fermeture des dépotoirs et l'établissement, en nombre limité, de lieux d'élimination compatibles avec la protection de l'environnement. Le MEF a reconnu que ce règlement était désuet et nécessitait des modifications substantielles, notamment au chapitre des mesures d'élimination. Un projet de règlement est en élaboration depuis plusieurs années et une version récente a été déposée à la Commission (projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets). Il ne s'agit toutefois pas d'une version finale.

Le MEF doit aussi fixer les objectifs de gestion des résidus et veiller à ce qu'ils soient atteints. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, les objectifs sont définis dans la Politique de gestion intégrée des déchets solides qui privilégie, dans l'ordre, la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation ainsi que l'élimination sécuritaire de ce qui reste. Jusqu'à présent, le MEF a utilisé pour y parvenir une approche largement basée sur le volontariat et la responsabilisation des acteurs.

Le gouvernement du Québec désire prêcher par l'exemple dans ses méthodes d'acquisition de biens et services. Le document de consultation publique fait état de ses efforts pour maintenir et améliorer la qualité de l'environnement (p. 27). Depuis 1992, le Conseil des ministres recommande l'achat de produits dits environnementaux en autant que leurs prix n'excèdent pas de 10% ceux des produits ordinaires. Les Services gouvernementaux du Conseil du trésor proposent des politiques d'achat, tandis que la Commission permanente des achats a le mandat d'approuver et de faire la promotion des produits à caractère environnemental.

Actuellement, les ministères et les organismes peuvent s'approvisionner à volonté en papier non recyclé. Le Vérificateur général recommande en conséquence que les Services gouvernementaux du Conseil du trésor et le MEF intensifient «leurs efforts pour que les ministères et organismes adhèrent davantage aux orientations gouvernementales en matière d'acquisition de produits dits environnementaux» (00.DD-1, p. 35).

Quoique le MEF soit le responsable de la gestion des résidus, d'autres entités gouvernementales et organismes y jouent un rôle:

- le ministère de la Santé et des Services sociaux, qui surveille les aspects sanitaires des mesures relatives aux déchets solides ou aux matières dangereuses;
- le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, qui soutient le développement de l'industrie environnementale et l'émergence des techniques de valorisation et de recyclage;
- le ministère des Ressources naturelles, qui s'intéresse à la valorisation de certains résidus dans une perspective de développement des technologies de l'énergie;
- le ministère des Affaires municipales, qui gère les lois, règlements et normes relatifs aux municipalités locales, MRC et communautés urbaines, et régit les ententes intermunicipales;
- le ministère des Transports, qui gère le *Règlement sur le transport des matières dangereuses*;
- le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, qui tient des enquêtes et des audiences publiques et conseille le ministre de l'Environnement et de la Faune.

De plus, deux tribunaux administratifs s'occupent de questions relatives à la gestion des résidus:

- la Commission de protection du territoire agricole du Québec, qui assure la protection du territoire agricole et, à ce titre, doit autoriser notamment l'installation d'équipements de valorisation et d'élimination sur les terres classées agricoles; les appels de ses décisions sont entendus par le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole;
- la Commission municipale du Québec, qui tranche les litiges découlant de l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement.*

Enfin, deux institutions jouent principalement aussi un rôle dans ce domaine:

- le Centre québécois de valorisation de la biomasse, qui favorise la recherche et le développement grâce à des programmes d'aide financière qui touchent des projets de valorisation des boues et d'autres résidus;
- le Centre de recherche industriel (CRIQ), qui exécute des contrats de recherche et de développement pour le compte de l'industrie québécoise.

Par ailleurs, il relève de la compétence du gouvernement fédéral de gérer les questions relatives au transport et au commerce interprovincial et international des résidus.

Certaines questions peuvent être soulevées quant au pouvoir du gouvernement du Québec de limiter l'introduction sur son territoire de matières provenant d'autres provinces ou pays. Ceci fait d'ailleurs actuellement l'objet d'un litige devant la Cour d'appel. Dans la pratique, le gouvernement du Québec et les services douaniers du Canada ont élaboré une politique afin que des avis soient donnés dès lors que des matières résiduelles dont la destination est incertaine passent les frontières.

Le gouvernement fédéral a aboli récemment le Comité de gestion des résidus solides, qui était une table de concertation fédérale-provinciale chargée de l'harmonisation des interventions en matière de gestion des résidus. Selon le MEF, la raison de cette abolition réside dans des compressions budgétaires. Il ne reste à présent au Conseil canadien des ministres de l'environnement qu'un comité national d'harmonisation dont le mandat vise l'ensemble du domaine environnemental. Le MEF estime que la disparition du Comité de gestion des résidus solides ne devrait pas compromettre l'efficacité de la nouvelle politique de gestion intégrée des résidus (séance du 11 avril 1996, en après-midi).

Les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines

Les municipalités québécoises sont regroupées en MRC ou en communautés urbaines, qui ont une responsabilité première de planification et d'aménagement du territoire. De ce pouvoir découle la responsabilité d'intégrer au schéma d'aménagement les installations d'élimination ou de traitement des résidus.

Les lois constitutives des communautés urbaines leur confient d'importants pouvoirs en matière de gestion des déchets. Quant aux MRC, elles peuvent déclarer leur compétence en la matière, les municipalités locales conservant alors un droit de retrait. Les MRC peuvent aussi se voir déléguer une compétence par une entente intermunicipale avec une municipalité locale. Mais comme le précise l'Union des municipalités du Québec, certaines municipalités ne délèguent pas ce pouvoir puisqu'elles bénéficient déjà de ce service sur une base locale ou intermunicipale, souvent à l'extérieur des limites de la MRC (06.DM-84).

Lorsqu'une MRC bénéficie d'une telle délégation de pouvoirs, ses responsabilités sont identiques à celles d'une municipalité. Il existe toutefois deux différences importantes entre les deux. La première concerne les emprunts: si les municipalités doivent faire un emprunt pour la gestion de leurs résidus, elles peuvent être obligées de tenir un référendum sur la question, ce à quoi ne sont pas tenues les MRC

et les communautés urbaines. La deuxième est d'ordre général : même si ce sont les maires qui siègent sur les conseils des MRC et des communautés urbaines, ils ne sont pas directement imputables à la population pour les décisions prises par ces conseils.

Les municipalités et régies intermunicipales

C'est au monde municipal qu'appartient la gestion des matières résiduelles. Ce pouvoir lui est principalement octroyé par la *Loi sur les cités et villes*, (L.R.Q., c. C-19), la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, (L.R.Q., c. A-19.1) le *Code municipal du Québec* (L.R.Q., c. C-27.1) et certaines lois particulières. La *Loi sur la qualité de l'environnement* définit quant à elle les mécanismes de gestion.

Les responsabilités municipales se résument comme suit :

- définir les lieux propices à l'installation d'équipements de gestion des résidus dans le respect de la qualité de vie des citoyens ;
- choisir, régir et gérer les équipements de collecte, de transport et de traitement des résidus provenant des citoyens, commerces, industries et institutions de leur territoire.

À même les revenus des taxes foncières ou des compensations, les municipalités paient les services de collecte, de transport, de mise en valeur et d'élimination. À ce titre, elles doivent veiller à l'efficacité générale du système en accord avec les lois et règlements.

Afin d'unir leurs efforts et d'assurer la cohérence de leurs interventions, les municipalités peuvent se regrouper en régies intermunicipales de traitement des résidus par la conclusion d'une entente. La régie assume alors la gestion des matières résiduelles des municipalités membres, surveille l'exploitation et contrôle l'atteinte des objectifs. D'autres formes d'ententes entre les municipalités sont possibles.

La mise en valeur

Pour effectuer la récupération des matières recyclables, les municipalités procèdent soit par la collecte de porte en porte, soit par un système d'apport volontaire, ou encore une combinaison des deux (par exemple, collecte du papier et des emballages et apport volontaire des résidus dangereux).

Les municipalités québécoises gèrent des programmes de collecte sélective depuis près de vingt ans, et ce type de programme est en essor constant. Ainsi que le fait remarquer le CRE Chaudière-Appalaches, les municipalités y voient entre autres des avantages économiques : la collecte sélective prolonge la durée de vie utile des lieux d'enfouissement et crée de l'emploi par le biais des entreprises de récupération (12.DM-7). Dans la mise à jour de ses données livrée lors de l'audience publique, Collecte sélective Québec estime que le taux global de réduction de mise en décharge grâce à la collecte sélective était de 14 % en 1996. Les activités liées à la collecte sélective génèrent 4 000 emplois directs et indirects (06.DM-8). Ce nombre devrait atteindre 5 600 avant l'an 2000 grâce au projet présenté par Collecte sélective Québec et retenu lors du Sommet sur l'économie et l'emploi en octobre 1996. Parmi

la population québécoise, 30 % n'est toujours pas desservie par un programme de collecte sélective. Le projet environnemental de Collecte sélective Québec se donne comme objectif de réduire cette proportion à 15 % (communiqué de presse du 31 octobre 1996).

Il faut aussi souligner que de plus en plus de municipalités adhèrent aux programmes offerts par les centres de formation en entreprise et en récupération (CFER), qui ont établi des partenariats avec le Groupe Rona et Canadian Tire, respectivement pour la collecte des résidus de peinture et des huiles usées.

La situation s'avère toutefois plus difficile dans les régions éloignées. Dans le Nord-du-Québec, par exemple, il n'existe pas de programmes municipaux de gestion intégrée des résidus ni d'infrastructures de collecte sélective. L'éloignement et l'éparpillement de la population dans ces régions limitent beaucoup les possibilités de mise en valeur (*La gestion des matières résiduelles dans la région du Nord-du-Québec*, volet 4).

Certaines municipalités du Québec ont instauré des campagnes de sensibilisation pour augmenter la participation des citoyens à la collecte sélective. Mais ces programmes ne semblent pas avoir l'efficacité souhaitée puisque le taux de participation ne dépasse guère 35 % au Québec.

L'élimination

L'un des problèmes les plus préoccupants pour les municipalités et les MRC est le transfert intermunicipal ou interrégional des résidus. Les propriétaires de sites d'enfouissement jouissent de la liberté d'accepter des résidus en provenance de quelque municipalité que ce soit de l'extérieur du territoire de la MRC où se trouve le site. Ils ne peuvent toutefois pas accepter de résidus provenant de l'extérieur du Québec.

Les municipalités n'exercent pas de contrôle sur la gestion des lieux d'enfouissement privés. Elles ne peuvent pas contrôler la quantité, la nature et la provenance des résidus enfouis dans des lieux privés. Sauf s'il y a preuve raisonnable de nuisance, elles n'ont pas le pouvoir de faire des inspections et n'ont même pas facilement accès à l'information concernant la gestion de ces sites ou leurs rejets dans l'environnement. À Saint-Nicéphore, par exemple, un exploitant privé a installé un mégasite où il fait transporter massivement des résidus venant de l'extérieur de la MRC de Drummond. La population n'a pas été consultée et n'a eu accès aux plans et devis et à des informations concernant la gestion du site avant les audiences de la Commission. Seuls les rapports d'inspection du MEF étaient accessibles, et certains participants à l'audience les jugent superficiels. Quant au comité de vigilance mis en place pour surveiller les activités du site, son travail est entravé par le fait qu'il n'a aucune autorité légale. Devant l'ampleur de ces problèmes, certaines municipalités ont procédé à l'expropriation des sites. Cette mesure est toutefois très coûteuse (séance du 17 avril 1996, en après-midi).

Les territoires non organisés

Les territoires non organisés sont intégrés dans des MRC sans toutefois être organisés en municipalités. La MRC possède tous les pouvoirs, y compris celui de la gestion des résidus, et peut agir en tant que conseil municipal sans consulter la population.

Cette situation comporte des dangers comme on a pu le constater à Mékinac, où la MRC s'est entendue dans un premier temps avec une compagnie privée pour aménager éventuellement un site d'enfouissement sur des territoires non organisés relevant d'elle et où est exploitée la ZEC Tawachiche. Après une forte opposition de la population, la MRC est revenue sur sa décision. Il faut souligner que la population des territoires non organisés ne dispose d'aucune représentation dans un cas semblable (Coalition environnementale Mékinac, 04.DM-11).

Recyc-Québec

En 1990, le Fonds québécois de récupération a été nationalisé par loi publique et ses avoirs (20 millions) et responsabilités, transférés à une nouvelle société publique, Recyc-Québec. Recyc-Québec a été créée pour concrétiser certaines orientations de la Politique de gestion intégrée des déchets, et le MEF y a transféré la majeure partie des responsabilités de sa Direction récupération et recyclage. Son mandat est de promouvoir, développer et favoriser la réduction à la source, le réemploi, la récupération, le recyclage et la valorisation de contenants, d'emballages, de matières et de produits. Seule ou avec des partenaires, elle peut intervenir dans les activités suivantes :

- administrer tout système de consigne ;
- réaliser des travaux de recherche ou de développement et mettre au point ou implanter des technologies ;
- favoriser, par toute mesure technique ou financière appropriée, la création et le développement d'entreprises s'occupant de réduction, de réemploi, de récupération, de recyclage ou de valorisation ;
- promouvoir, développer et maintenir des marchés pour les contenants, emballages, matières ou produits récupérés et pour les produits issus du recyclage ou de la valorisation ;
- promouvoir, par des projets éducatifs, des mesures de conservation, de réduction, de réemploi, de récupération, de recyclage ou de valorisation ;
- administrer des programmes d'aide financière établis par le gouvernement en matière environnementale.

À ce titre, Recyc-Québec a implanté huit programmes :

- le système public de consignation ;
- le Programme d'aide au développement de l'industrie du recyclage (1994 à 1996) ;
- le Programme d'aide au réemploi, au recyclage et à la valorisation des pneus hors d'usage (depuis 1993) ;

- la Bourse québécoise des matières secondaires (depuis 1993);
- le financement de projets éducatifs;
- la sensibilisation et la formation des élus et des responsables municipaux;
- la mise en place de projets pilotes en collaboration avec le monde municipal et l'industrie (par exemple, des projets concernant les contenants de lait et de jus, les pellicules de plastique et les bidons de lave-glace);
- la collecte de données sur l'industrie de la récupération et du recyclage.

Le système de consigne publique est appliqué en vertu de l'entente sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses, et de la *Loi sur les permis de distribution de bière et de boissons gazeuses* (L.R.Q., c. P-9.2) (adoptée en 1984). Ce système étant examiné en détail plus loin au chapitre 6, nous n'aborderons pas ici son mode de fonctionnement ou les propositions visant à en élargir l'application. Mentionnons seulement que le rôle de Recyc-Québec est d'administrer l'entente et de verser une prime d'encouragement aux commerces qui acceptent le retour des contenants (0,02$ par contenant).

Le Vérificateur général émet plusieurs critiques à l'endroit du système de consignation dans son rapport pour l'année 1995 (00.DD-1). Il s'interroge en particulier sur la gestion de Recyc-Québec, le coût élevé d'administration de l'entente et l'administration du système de consigne publique.

Le Programme d'aide au développement de l'industrie du recyclage visait à favoriser l'émergence d'une industrie du recyclage. L'organisme a versé 4,3 millions de dollars en subventions et 6,8 millions en garanties de prêts à des entreprises travaillant principalement dans le domaine du recyclage du plastique, du verre, des textiles, de la peinture et des pneus hors d'usage. Ce programme a permis de créer 638 emplois et a généré des investissements totaux de 41 millions provenant du secteur privé. Il a été aboli en mars 1996. Recyc-Québec offre maintenant une aide financière sous forme de prêts ou de capital-actions et de garanties de prêts.

De son côté, le Programme d'aide au réemploi, au recyclage et à la valorisation des pneus hors d'usage a été créé pour trouver des usages industriels aux pneus hors d'usage. Par exemple, le Programme accorde des subventions et approvisionne les cimenteries qui désirent faire la valorisation énergétique des pneus en les utilisant comme combustible. Il sera davantage question de ce programme au chapitre 7.

La Bourse québécoise des matières secondaires favorise la mise en valeur des résidus de l'industrie, des commerces, des institutions et des municipalités en cherchant des débouchés pour ces matières. Non seulement ce programme présente-t-il des avantages environnementaux, mais il permet également aux quelque 300 entreprises participantes d'économiser des frais de gestion des matières résiduelles. Il en sera question un peu plus loin.

Collecte sélective Québec

À la différence de Recyc-Québec, Collecte sélective Québec est une entreprise privée sans but lucratif issue d'une entente entre les entreprises, les municipalités, les milieux sociaux et le gouvernement du Québec. Elle a vu le jour en 1989 et se spécialise dans la filière de l'imprimé et de l'emballage (incluant les contenants en verre, en métal et en plastique), qui représente environ 35 % du sac vert. Sa mission est de promouvoir la collecte sélective en aidant financièrement les municipalités à implanter leur système et en leur offrant un soutien pour la sensibilisation des citoyens. Depuis sa création, elle a alloué plus de 16 millions de dollars aux municipalités.

Les sommes versées par Collecte sélective Québec proviennent d'un fonds alimenté volontairement par les entreprises participantes (voir la section sur le financement). Ce système est déficient à certains égards et, faute de financement, 30 % de la population n'est toujours pas desservie par un système de collecte sélective. Parmi les 70 % qui le sont, le taux de participation ne semble pas dépasser les 35 %, ce qui soulève des interrogations quant à l'efficacité des programmes de sensibilisation.

Les groupes environnementaux et communautaires

Afin de donner davantage de poids à leur action, 75 groupes environnementaux et communautaires se sont unis au sein du Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets. Un membre de cette coalition, Michel Séguin, publiait en 1994 *Le scandale des déchets au Québec*, qui propose des mesures reposant sur la participation de la population, notamment l'augmentation du nombre de ressourceries. Il existe au Québec une autre coalition, Action Re-buts, qui est responsable du développement du concept de ressourcerie chez nous.

Depuis quelques années, on assiste à une évolution dans les activités des groupes : à côté des groupes de pression, de plus en plus de groupes s'engagent dans des activités de mise en valeur.

Les groupes de pression

L'influence des groupes de pression sur la sensibilisation des Québécois a été déterminante depuis une quinzaine d'années. C'est très souvent grâce à eux que le public prend conscience de problèmes environnementaux et se mobilise pour forcer les décideurs à y remédier.

Ces groupes ont soutenu le développement de la collecte sélective et du recyclage dans le secteur municipal. Ils sont particulièrement actifs dans les dossiers de la pollution de l'air par l'incinération, de la pollution de l'eau par les sites d'enfouissement, mais insistent surtout pour que soit adoptée une politique globale de gestion écologique des résidus fondée sur la réduction, le réemploi, le recyclage et la valorisation.

Les groupes assument un rôle de sensibilisation auprès de la population. Ils sont fortement ancrés dans les communautés locales et leur action a souvent donné vie à des projets de mise en valeur. Ils participent également largement lors des consultations publiques.

Les groupes engagés dans des activités de mise en valeur

Leur engagement dans des comités de vigilance est un signe que les groupes de pression passent des activités de sensibilisation vers d'autres activités. Les comités de vigilance regroupent des citoyens qui se donnent comme mission de protéger les droits, les intérêts et la qualité de vie de leurs concitoyens en matière environnementale.

Plusieurs groupes offrent des services et exploitent des équipements de mise en valeur. Certains ont développé une expertise technique ou des méthodes de gestion des résidus dans une optique de développement durable. Ils sont en mesure de soutenir les entreprises et les institutions dans leur recherche de solutions de réduction à la source, de méthodes d'exploitation et de procédés de fabrication plus écologiques. Ils s'impliquent dans des plans locaux de gestion des matières résiduelles en participant à leur définition, à leur exécution et à leur suivi.

D'autres groupes concentrent leur action au niveau communautaire. Voués à l'amélioration du cadre physique de leur quartier, les Éco-quartiers de Montréal travaillent à l'embellissement, veillent à la propreté et se consacrent au recyclage des matières secondaires.

Il faut signaler les centres de formation en entreprise et en récupération (CFER), regroupés en un réseau porté par des institutions comme les commissions scolaires, les centres de détention et l'industrie. Ces groupes créent des entreprises d'insertion sociale et d'exploitation des matières résiduelles. Par exemple, ils démantèlent des luminaires de rue remplacés par Hydro-Québec afin d'en récupérer les métaux et le verre. Ils soutiennent le développement de nouveaux secteurs d'activités de gestion des résidus et travaillent à étendre la collecte sélective à des régions éloignées et peu peuplées.

Les quatre ressourceries répertoriées au Québec s'occupent de la mise en valeur, de la réutilisation et de la réparation d'objets usagés, surtout des textiles, des meubles et des électroménagers. Elles vendent ensuite ces produits à des personnes dans le besoin à un prix minime, ou encore les échangent contre d'autres biens. Certaines tiennent aussi des activités de sensibilisation. Le chapitre 5 traitera plus en détail des ressourceries.

Plusieurs groupes communautaires, entreprises privées et organismes sans but lucratif se sont donné une mission semblable à celle des ressourceries, mais sans être répertoriés sous cette appellation. Leur nombre exact est actuellement inconnu, bien que le *Répertoire québécois des récupérateurs et des recycleurs* dénombre 2000 comptoirs de récupération de vêtements usagés. Malgré cela, environ 100 000 tonnes de textiles sont toujours enfouies annuellement au Québec.

Les conseils régionaux de l'environnement

Il existe aujourd'hui quatorze conseils régionaux de l'environnement (CRE), réunis sous l'égide du Regroupement national des CRE du Québec.

Les conseils régionaux sont reconnus par le MEF comme interlocuteurs régionaux. Ils regroupent des représentants de groupes environnementaux et communautaires, de gouvernements locaux et régionaux, de syndicats, d'entreprises, d'associations professionnelles, d'entités parapubliques et des

citoyens. Leur charte spécifie que leur conseil d'administration doit être représentatif des différents milieux de la région et composé d'au moins 50 % de représentants d'organismes non gouvernementaux préoccupés d'environnement.

Ce sont des organismes sans but lucratif voués à la conservation et à l'amélioration de l'environnement dans une optique de développement durable. Ils agissent comme agents de concertation auprès de l'ensemble des acteurs régionaux. Leurs principaux objectifs sont les suivants :

- sensibiliser les entreprises et les citoyens sur les questions environnementales ;
- favoriser le regroupement et la concertation des acteurs ;
- identifier les champs d'action prioritaires ;
- proposer et promouvoir des moyens d'action et des stratégies ;
- faire des recommandations sur l'adoption de lois ou de règlements.

Les entreprises de récupération

L'industrie de la récupération est en constante progression au Québec. En 1995, on dénombrait 377 entreprises de récupération et 208 entreprises de recyclage (*Répertoire québécois des récupérateurs et des recycleurs*). C'est une industrie de plusieurs millions de dollars par année qui présente encore un important potentiel de développement, mais qui fait face aussi à des obstacles majeurs, dont :

- l'irrégularité de l'approvisionnement : dans le secteur du recyclage du papier, par exemple, les entreprises québécoises doivent s'approvisionner en vieux papier provenant des États-Unis afin de respecter la part de fibres recyclées obligatoire dans les papiers et cartons recyclés ;
- les bas prix que consentent les récupérateurs hors Québec à nos recycleurs ne les incitent pas à payer un prix plus élevé aux récupérateurs québécois — des projets de regroupements des récupérateurs en réseaux organisés, comme celui présenté par la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent, visent à atténuer ce problème (CRE Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, 11.DM-4) ;
- la multiplicité des matières recyclables, notamment les plastiques, complique le tri à la source, le tri et l'entreposage au centre de récupération ;
- le coût trop bas de l'enfouissement sur le territoire québécois.

Les déchetteries sont des parcs à conteneurs où les citoyens peuvent déposer leurs résidus triés à la source. Leur rôle est particulièrement important dans la mise en valeur des gros rebuts (bois, résidus verts, métal, pneus).

C'est dans les centres de tri qu'est acheminé le produit des collectes sélectives et des collectes spéciales auprès des industries, commerces et institutions. On y reçoit, trie et conditionne les matières résiduelles. Les matières recyclables y sont préparées afin d'être revendues et réintroduites dans les cycles de production.

Les dépôts de résidus domestiques dangereux reçoivent, comme leur nom l'indique, les résidus dangereux qui doivent être triés à la source pour être ensuite éliminés ou recyclés de façon sécuritaire. Ils ne reçoivent que les résidus domestiques, ce qui place les petits et moyens «générateurs», c'est-à-dire ceux qui génèrent moins de 5 kg par mois de résidus dangereux dans une zone vague où aucune structure organisée n'est prévue pour recueillir leurs résidus dangereux : les dépôts domestiques leur sont défendus et les récupérateurs et compagnies d'élimination exigent des coûts astronomiques, en raison des petits volumes à traiter.

Certains récupérateurs de résidus dangereux offrent un service gratuit de récupération pour les gros volumes seulement. Pour le reste, la tarification varie selon la quantité ou la complexité des mélanges (CRE de l'Estrie, 05.DM-4).

La Banque des matières dangereuses de l'Estrie, un organisme volontaire, et la Bourse québécoise des matières secondaires gérée par Recyc-Québec relient les générateurs industriels de matières résiduelles réutilisables (notamment des produits chimiques) avec des utilisateurs d'un autre milieu. Cette pratique d'échange permet d'éviter l'élimination à gros prix et d'épargner sur les frais d'achat (CRE de l'Estrie, 05.DM-4).

Selon le *Répertoire québécois des récupérateurs et recycleurs*, le Québec abrite 123 recycleurs. Cette appellation regroupe l'ensemble des entreprises vouées au recyclage des pneus, du verre, des plastiques, des métaux, du papier et du carton, des batteries, des textiles, du bois, des composantes informatiques, des huiles et graisses végétales, etc. Les principaux problèmes auxquels ces entreprises doivent faire face résident dans l'irrégularité de l'approvisionnement, généralement assuré par les récupérateurs, et dans la fluctuation des prix des matières qu'elles utilisent.

Dans la région des Laurentides, deux centres s'occupent du traitement des débris de construction ou de démolition, et deux autres sont à l'état de projet (Pointe-aux-Trembles et Montréal-Est). Cette industrie n'en est encore qu'à ses débuts chez nous.

Il existe au Québec une trentaine de sites de compostage et deux centres de tri-compostage en exploitation (à Tracy et aux Îles-de-la-Madeleine). On y stabilise la fraction organique des résidus habituellement récoltés par le biais d'une collecte sélective de résidus organiques (voir le chapitre 6).

Les entreprises d'élimination

Les entreprises d'élimination voient à éliminer la majeure partie des résidus générés au Québec. Les modes d'élimination utilisés sont l'enfouissement et l'incinération. On retrouve aussi des dépôts en milieu nordique.

Le secteur de l'enfouissement sanitaire est presque entièrement contrôlé par l'entreprise privée. Propriétaire de six des soixante-neuf sites actuellement en exploitation, l'entreprise privée y élimine entre 60 % et 70 % des déchets.

Les entreprises d'élimination de résidus dangereux se chargent d'éliminer de façon sécuritaire certaines matières dangereuses contre une rémunération qui peut s'avérer prohibitive dans le cas de petites quantités.

Les transporteurs

Les transporteurs se chargent de la collecte et du transport des résidus sur les lieux de traitement. Le créneau du transport est occupé surtout par des entreprises privées qui se voient soumises à une forte compétition, en raison des contrats qui sont alloués par appels d'offres (Rapport annuel de Sani-Gestion, 03.DM-10.1).

Le milieu industriel, commercial et institutionnel

Les industries, les commerces et les institutions produisent près de 60% de toutes les matières résiduelles au Québec, si l'on inclut les matériaux secs issus de la construction, de la rénovation et de la démolition. Ils déploient toutefois des efforts pour gérer leurs résidus :

> *Les industries, commerces et institutions, particulièrement les deux premiers, sont les secteurs où, traditionnellement, il se fait le plus de réemploi et de recyclage, et cela depuis longtemps. Des efforts restent tout de même à accomplir pour réduire la quantité de résidus générés.*
> (Document de consultation publique, p. 39)

Le MEF a observé en 1992 une réduction de 48,9% des résidus industriels de production destinés à l'élimination par rapport à 1988. L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec appuie la gestion responsable des résidus et note que «plusieurs manufacturiers ont relevé les défis environnementaux d'une manière efficace et ingénieuse» (06.DM-14, p. 4).

Dans le cas des industries de production et de transformation, la problématique est double puisque les résidus qu'elles génèrent proviennent à la fois des produits qu'elles fabriquent (par exemple, l'emballage) et de leurs activités de production.

L'une des principales problématiques du secteur industriel et commercial est celle des résidus dangereux, lesquels sont soit les produits de consommation eux-mêmes, soit les résidus générés par leur fabrication. La gestion de la seconde catégorie est encadrée par le *Règlement sur les déchets dangereux* (voir la section sur les responsabilités du gouvernement). Mais la réglementation n'est pas toujours strictement appliquée et les petits générateurs (moins de 5 kg par mois) ne sont pas visés par le règlement.

Les gros et moyens générateurs arrivent en général à assurer une bonne gestion et font affaire avec des éliminateurs reconnus. En revanche, la situation demeure problématique chez les petits générateurs, car les faibles volumes entraînent d'importants coûts de récupération.

Des participants à l'audience publique affirment que certaines entreprises disposent encore de ces résidus dans le sac vert ou en les vidangeant dans les égouts pluviaux ou municipaux. Des études ont démontré que l'on retrouve entre autres dans l'environnement des huiles usées, des résidus de peinture, des solvants et d'autres résidus dangereux.

Globalement, la gestion des matières dangereuses s'est néanmoins améliorée depuis quelques années. Quelques initiatives de récupération de résidus dangereux voient également le jour: par exemple, on recueille les médicaments dans les pharmacies, les huiles usées dans les garages de Canadian Tire et la peinture dans les quincailleries du Groupe Rona. Le CRE de l'Estrie considère que ces efforts se heurtent cependant à l'obligation qu'ont les consommateurs de se déplacer, alors qu'ils préfèrent nettement se défaire de ces résidus lors des collectes organisées par les municipalités (05.DM-4).

Les industries ont aussi la responsabilité de disposer des boues qu'elles génèrent. Les trois solutions possibles sont l'enfouissement, l'incinération et la valorisation. Certaines entreprises valorisent leurs boues en les épandant sur les terres agricoles. D'autres, comme Daishowa, Abitibi-Price et Donohue, les utilisent comme combustible pour produire de la vapeur. Il reste encore des efforts importants à accomplir afin que ces résidus soient mis en valeur de façon optimale (voir les chapitres 5 et 7).

Le secteur industriel et commercial s'occupe de plus en plus de la récupération du papier et du carton. La chose est plus facile pour les entreprises qui se trouvent près des centres urbains, car il arrive que les services de récupération ne desservent pas les régions plus éloignées. Face aux exigences américaines portant sur la proportion obligatoire de fibres recyclées devant entrer dans la composition du papier, les fabriques de pâtes et papiers québécoises utilisent des fibres recyclées dans leur procédé de fabrication ou récupèrent les résidus des scieries.

Diverses industries récupèrent et transforment les métaux ferreux, le verre broyé, les résidus ligneux, les cendres, etc. Par ailleurs, nous avons vu que les cimenteries, entre autres, peuvent bénéficier d'une subvention pour se servir de pneus hors d'usage comme combustible.

Comme c'est le cas au niveau des municipalités, l'éloignement des entreprises par rapport aux grands centres constitue un obstacle à la mise en valeur des résidus. Dans la région du Nord-du-Québec, aucune entreprise ne pratique d'activités de mise en valeur, et la récupération des résidus est à peu près inexistante (*La gestion des matières résiduelles dans la région du Nord-du Québec*, volet 4).

Les citoyens

L'audience publique a fait ressortir que les citoyens ont, tout comme les entreprises, la responsabilité de limiter le plus possible la quantité de résidus qu'ils génèrent. Ils doivent donc être vigilants quant à la qualité environnementale des produits qu'ils consomment et participer le plus activement possible aux programmes de collecte sélective ou d'apport volontaire.

Ceci n'est évidemment pas obligatoire et, encore ici, on s'en remet à la conscience sociale et à la bonne volonté des gens.

Une autre responsabilité des citoyens mentionnée en audience est d'user de leur droit de se faire entendre lors de consultations publiques. Le taux de participation est influencé par la qualité de l'information, mais aussi par le fait que les citoyens se sentent ou non directement concernés par un dossier particulier et dans la mesure où ils font confiance au processus de consultation.

Cependant, certains jugent que les citoyens n'ont pas suffisamment de pouvoir dans la structure décisionnelle. Ils ne sont généralement consultés qu'à la fin du processus de décision et certains croient qu'ils sont souvent mal informés en raison du manque de transparence des gouvernements et des entreprises.

Le financement

Les municipalités : les taxes aux contribuables

Les municipalités financent la gestion des matières résiduelles avec les taxes qu'elles imposent à leurs contribuables. Elles desservent les particuliers et les petits commerces. Les autres commerces, les industries et les institutions font affaire avec des firmes privées.

Le document de consultation publique précise qu'en 1993 les municipalités ont dépensé 318 millions (en moyenne 4 % de leur budget) dans les activités de collecte, de transport, de tri et conditionnement et d'élimination.

Rappelons que les municipalités sont admissibles à une subvention de Collecte sélective Québec pour mettre en place un programme de collecte sélective. Mais, en raison des difficultés financières qu'éprouve cet organisme, cette aide se résume actuellement à un engagement moral.

Recyc-Québec : la consigne

Les crédits de Recyc-Québec, une société d'État, ne sont pas votés à l'Assemblée nationale. Depuis sa fondation, elle s'autofinance grâce à la consigne non réclamée, c'est-à-dire celle qui provient des contenants consignés vendus mais non retournés par les consommateurs (0,05 $ par contenant). Ce mode de financement constitue un paradoxe : plus les consommateurs se défont de ces contenants dans l'environnement, plus Recyc-Québec s'enrichit.

Les sommes ainsi récoltées servent à financer les programmes dont nous avons dressé la liste à la section portant sur les responsabilités de Recyc-Québec.

Recyc-Québec emploie une cinquantaine de personnes et son budget moyen de fonctionnement est d'environ 3,5 millions par année (25 millions au total depuis 1990). En 1995, le coût d'administration de l'entente de consignation s'élevait à 500 000 $ par année, et certains prétendent que ce montant est

plus élevé. L'administration du système de consigne publique s'est soldée en 1995 par un déficit de 900 000$ (06.DM-46.1). Le rapport du Vérificateur général pour 1995 mentionne que cette société éprouve des problèmes de gestion et d'administration de ses programmes (00.DD-1).

Le conseil d'administration de Recyc-Québec est composé de représentants de l'industrie, du gouvernement du Québec, des municipalités et de groupes socio-économiques. Le ministre de l'Environnement et de la Faune possède un pouvoir de directive portant sur les objectifs et les orientations de l'organisme et le gouvernement, un pouvoir d'autorisation encadré par règlement en matière d'engagements financiers.

Collecte sélective Québec : la cotisation volontaire des entreprises

Le financement de Collecte sélective Québec provient de cotisations volontaires que lui versent les entreprises productrices de biens de courte vie. Au Québec, il existe environ 1 000 entreprises de ce genre, mais seulement 300 versent une cotisation qui est proportionnelle au chiffre d'affaires de l'entreprise participante. La Société des alcools du Québec contribue à elle seule à 38 % du financement.

Ces cotisations constituent un fonds grâce auquel Collecte sélective Québec octroie des subventions aux municipalités qui souhaitent implanter sur leur territoire un programme de collecte sélective, mais certains participants croient que l'organisme devrait étendre son action à d'autres activités. Le fonds est administré par un conseil d'administration composé des mêmes catégories d'interlocuteurs que celui de Recyc-Québec.

Depuis sa création en 1989, le budget d'exploitation cumulatif de l'organisme a été de 16,8 millions (un peu plus de 2 millions par année en moyenne). Il compte actuellement sept employés.

Le mode de financement de Collecte sélective Québec est jugé inéquitable par plusieurs participants, pour les deux raisons suivantes :

- seulement le tiers des entreprises qui produisent des résidus postconsommation s'acquittent de leur redevance ;
- le calcul de la cotisation ne tient aucunement compte de l'impact environnemental du produit.

Mentionnons, en terminant, que Collecte sélective Québec s'est engagée envers différentes municipalités pour 14 millions de dollars, mais ne peut leur verser les sommes promises faute de fonds.

Les groupes environnementaux et communautaires : un financement sporadique

Le financement constitue un problème chronique pour les groupes environnementaux et communautaires. Ils ne bénéficient généralement pas d'un financement annuel fixe pour leurs infrastructures, leur personnel et leurs activités, mais uniquement de subventions pour des projets spécifiques. Action Environnement Drummond précise que c'est au chapitre de l'éducation et de la sensibilisation qu'il est le plus facile d'obtenir du financement (04.DM-6).

Les principales sources de financement sont d'abord les subventions allouées pour des projets spécifiques :

- MEF (programme Action-Environnement) : à même les fonds réservés aux groupes, soit un million par année, le MEF puise environ 400 000 $ qu'il verse aux conseils régionaux de l'environnement, depuis deux ans ;
- subventions de Recyc-Québec ;
- gouvernement fédéral (programme d'aide aux entreprises) ;

puis les programmes d'aide à l'emploi :

- Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (fonds décentralisé de création d'emplois) ;
- ministère de la Sécurité du revenu (corporations intermédiaires de travail).

Les groupes peuvent également recevoir des sommes de divers organismes du milieu et des subventions d'appoint des gouvernements du Canada et du Québec. Il faut aussi souligner le soutien de la Ville de Montréal dans le projet des Éco-quartiers.

Les groupes doivent donc survivre avec des rentrées d'argent sporadiques et conditionnelles à l'approbation de leurs projets. Ils doivent aussi composer avec la quasi-impossibilité d'assurer une permanence du personnel, lequel est généralement formé de bénévoles et de personnes bénéficiant d'un programme d'aide à l'emploi :

> *Les groupes doivent, par conséquent, gaspiller beaucoup d'énergie et d'efforts uniquement dans le but d'exister. Le manque de fonds et d'effectifs les obligent aussi à retarder, réduire ou même abandonner des projets pertinents dans leur région.*
> (Action Environnement Drummond, 04.DM-6, p. 71)

Bien qu'elles soient des entreprises offrant des biens de consommation contre rémunération, les ressourceries se rapprochent des groupes environnementaux par les limites chroniques de leurs ressources. La rémunération minime qu'elles demandent pour leurs produits ne couvre pas leurs frais. Leur objectif est de s'autofinancer mais, comme le note l'organisme Ressourceries : « tant et aussi longtemps que les règles du jeu favorisent les déchets, les ressourceries ne seront pas rentables économiquement » (06.DM-100, p. 11).

Les centres de formation en entreprise et en récupération (CFER) représentent un cas à part. Ils ont établi un partenariat avec de grandes entreprises comme Hydro-Québec, Noranda, Rona, Recyc-Québec et la Société des alcools du Québec.

Les conseils régionaux de l'environnement : des subventions du MEF

Comme nous l'avons vu, les quatorze CRE sont financés par le programme Action-Environnement du MEF. Actuellement, chaque conseil reçoit une subvention statutaire annuelle de 40 000$. Les CRE peuvent bénéficier de sommes supplémentaires pouvant atteindre 20 000$ et d'un maximum de 15 000$ en subventions liées à des projets spécifiques.

Les entreprises privées de récupération et d'élimination : la loi du marché

L'entreprise privée a comme clients les municipalités ainsi que les industries, commerces et institutions qui ne bénéficient pas des services municipaux de collecte, de récupération et d'élimination (c'est-à-dire tous, sauf les petits commerces). Les récupérateurs et éliminateurs chargent directement au client le prix de leurs services et, comme nous l'avons vu, plusieurs jugent qu'ils se font parfois payer fort cher, particulièrement ceux qui recueillent les matières dangereuses. Ils facturent généralement au poids et leur tarification avantage les gros générateurs grâce à des prix plus intéressants et, parfois, à un service de récupération gratuit.

Les choses sont différentes pour la jeune industrie de la récupération, subventionnée entre autres par Recyc-Québec.

Les propositions du MEF

Le MEF soumet un certain nombre de propositions à l'égard des rôles et responsabilités dans le document de consultation publique. Nous les présentons ici accompagnées d'explications lorsque cela paraît nécessaire.

Certaines propositions concernent les rôles et responsabilités, mais elles sont liées à des aspects plus spécifiques abordés ailleurs dans ce rapport. Elles ne sont donc pas traitées ici. Nous n'y ferons que brièvement référence pour souligner un changement dans les responsabilités devant être attribuées aux acteurs visés.

Proposition 3 — Des ententes devront être conclues entre la Société et les industries, commerces et institutions pour élaborer et réaliser des audits et des plans de réduction.

Proposition 3.1 — Les associations regroupant l'industrie, les commerces et les institutions devront conclure avec la nouvelle société des ententes par lesquelles leurs membres s'engagent à réaliser des audits et des plans de réduction des résidus, et à rendre compte publiquement de leurs résultats. Elles devront aussi préciser leurs politiques d'achat environnementales.

Proposition 3.2 — Le gouvernement s'engage à réaliser, pour ses propres activités, des audits et des plans de réduction, à les rendre publics et à faire appliquer à l'ensemble de ses organismes sa politique d'achat environnementale.

On propose que la nouvelle société conclue progressivement les ententes avec les associations industrielles et professionnelles, en commençant par les industries, commerces et institutions qui génèrent le plus de résidus. Elle devra adapter ces ententes à la problématique particulière de chaque secteur.

Les associations industrielles et professionnelles auraient la responsabilité de gérer les plans de réduction et d'en faire la promotion auprès de leurs membres.

Proposition 12 — Un règlement sur la gestion des matières résiduelles remplacera l'actuel Règlement sur les déchets solides. Des mesures plus efficaces y seront proposées pour assurer une meilleure protection des personnes et de l'environnement.

Le nouveau règlement encadrerait l'ensemble des activités de mise en valeur et d'élimination.

Proposition 18 — Le ministère de l'Environnement et de la Faune mettra en œuvre, en collaboration avec tous les intervenants concernés, un plan d'action qui contiendra l'ensemble des solutions qui seront retenues pour assurer une gestion durable et responsable de nos matières résiduelles.

Les commentaires et les propositions des participants

Cette section synthétise les opinions des participants à l'audience publique à l'égard des rôles et responsabilités des instances qui interviennent dans la gestion des résidus.

Nous exposerons un peu plus loin les opinions concernant les propositions du document de consultation publique. Auparavant, il nous a semblé pertinent de faire état de recommandations qui ne s'insèrent pas précisément dans l'une ou l'autre des propositions du MEF. Les participants ne se sont pas toujours limités à structurer leurs interventions sur ce modèle. Certaines de leurs recommandations débordent ce cadre strict, tout en étant directement liées à la problématique des rôles et responsabilités, et elles doivent être soulignées. C'est ce que nous ferons aux deux sections suivantes.

Les principes généraux de définition des rôles et des responsabilités

La lecture des mémoires et des transcriptions de l'audience révèle un clivage parfois important sur certains sujets, entre les différentes catégories de participants comme nous le verrons plus loin. Un consensus se dégage néanmoins au regard des principes sur lesquels ils appuient leur analyse d'une juste répartition des responsabilités.

La gestion intégrée, durable, démocratique et équitable des résidus

La gestion des résidus doit reposer sur une vision cohérente, concrète et à long terme. Elle doit comporter des objectifs clairs et réalistes, et aussi s'appuyer sur des moyens efficaces. En tant qu'enjeu de société, elle doit s'ouvrir sur une participation des citoyens et ne pas favoriser certains acteurs au détriment des autres. La transparence et l'équité sont des principes souvent mentionnés. Le citoyen, concerné au premier chef, doit avoir sa place dans le processus décisionnel: «lorsqu'on sollicite l'avis de la population sur un sujet donné, il faut ensuite accepter son opinion et la prendre en considération» (Association des ingénieurs municipaux du Québec, 06.DM-72, p. 12).

La régionalisation

Les participants mettent en garde le gouvernement contre les solutions «mur à mur». Ils désirent une politique souple et flexible, susceptible de s'adapter à la réalité de chacune des régions. La problématique varie d'une région à l'autre. D'autre part, les régions rurales sont peu peuplées et certaines sont économiquement défavorisées. Le gouvernement doit assumer un rôle de coordination nationale et laisser la gestion des résidus aux instances locales et régionales.

L'éducation et la sensibilisation

Les citoyens et les entreprises doivent être sensibilisés aux enjeux de la gestion des résidus, sans quoi n'importe quelle politique sera inopérante. Comme cela implique parfois d'importants changements d'habitudes, il sera nécessaire d'investir dans de vastes programmes de formation, d'information et de sensibilisation.

La responsabilisation

Il y a consensus sur le principe d'une responsabilité totale et partagée. Les participants sont conscients qu'ils doivent tous assumer la part de responsabilité qui leur revient.

La concertation entre les divers acteurs

L'efficacité d'une politique de gestion des résidus repose sur la concertation entre tous les acteurs. Actuellement, c'est plutôt le conflit qui caractérise leurs relations. La nouvelle politique devra les rassembler en misant sur le partenariat, aplanir les tensions et assigner à chacun un rôle bien défini et une place qui mette en valeur leur expertise. Tous sont conscients de l'ampleur de ce défi.

Les recommandations des participants sur les responsabilités des acteurs

Le gouvernement

La réglementation, la coordination et la surveillance

Tous les participants s'entendent sur le rôle de coordination de l'État. Ils s'attendent à ce qu'il l'assume avec plus de leadership et d'efficacité qu'il ne l'a fait jusqu'à présent dans le dossier des matières résiduelles.

Plusieurs participants émettent des critiques à l'égard des lois, de la réglementation et de leur application. Le rapport du Vérificateur général pour l'année 1995 fait état de plusieurs lacunes dans la réglementation du MEF, dans le suivi des projets subventionnés et dans la gestion des résidus proprement dite. Dans sa réponse au Vérificateur général, le MEF se dit sensible à ces remarques et «compte redresser la situation lors de l'implantation de la stratégie qui sera proposée au gouvernement» (00.DD-1, p. 29).

L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec juge, quant à elle, que le MEF a manqué à son obligation de bien définir les grandes orientations en matière de gestion des résidus (06.DM-14). Elle attribue cette situation au chevauchement incohérent des lois et règlements, ainsi qu'à la désuétude de plusieurs articles du *Règlement sur les déchets solides*.

L'approche volontaire prônée jusqu'ici par le MEF pose aussi un problème à plusieurs participants. Elle est fondée en grande partie sur le principe du changement des comportements par la transformation des attitudes. Elle repose sur la sensibilisation et la responsabilisation des acteurs. Cette approche a pourtant ses limites, dont la dure réalité économique n'est pas la moindre, comme le soulignent Les Amis de l'environnement de Brandon dans leur mémoire :

> *Ainsi, on acceptera ses responsabilités et on agira en conséquence dans la mesure où ces actions mèneront à un avantage économique ou, au pis aller, seront économiquement neutres.* [...] *Dans ce contexte, pour que des mesures soient effectivement prises, il faut*

> *attendre que les conditions économiques qui les caractérisent soient favorables. Les résultats que l'on peut attendre de l'approche volontaire se feront donc sentir le plus souvent à long terme et seront mitigés.*
> (14.DM-9, p. 6)

Parmi les participants à l'audience publique, plusieurs croient à la nécessité de passer à des mesures plus coercitives, sans pour autant cesser les activités de sensibilisation et les mesures incitatives. Pour que la nouvelle politique soit vraiment appliquée, contrairement à celle de 1989, tous les acteurs doivent sentir qu'il existe à la base une forte volonté politique. Le gouvernement doit donc définir clairement ses objectifs et veiller à ce qu'ils soient atteints en implantant des mécanismes de surveillance et de suivi, ainsi qu'en élaborant ou en finançant des campagnes de sensibilisation. Il lui incombe également d'établir avec clarté les rôles et responsabilités des autres acteurs, en mettant l'accent sur le partenariat.

Au-delà commence la controverse. L'entreprise privée estime que là s'arrête le rôle du gouvernement. Il ne doit pas s'ingérer dans les opérations, mais laisser aux entrepreneurs le choix des moyens pour atteindre les objectifs. Trop d'interventionnisme risquerait de compromettre la rentabilité et la libre concurrence, vitales dans le secteur privé. Bref, le MEF doit encadrer la gestion des résidus et non la prendre en charge, comme il l'a d'ailleurs résolu dans son document *Vision stratégique 1. Les grands enjeux 1996-2001*.

D'autres, en revanche, envisagent la question d'abord et avant tout sous l'angle de la protection de l'environnement. Ce sont principalement les associations, organismes et entreprises dont la mission est de protéger l'environnement et de défendre les intérêts des citoyens. Ils sont d'avis que le secteur privé n'agira pas si le gouvernement n'adopte pas des mesures plus coercitives. Les objectifs doivent donc être appuyés par une réglementation musclée et des pénalités sévères :

> *La gestion des déchets ne peut être assujettie uniquement à des impératifs de rentabilité économique, car des valeurs comme la santé publique, l'équité sociale et la justice environnementale caractérisent également cette problématique. La logique libérale, laissant aux lois du marché le soin de structurer l'offre dans le domaine de l'environnement, ne doit pas être appliquée* [...].
> (Action RE-buts, 06.DM-59, p. 15)

Par exemple, Recyclerest et Environnement Jeunesse demandent au MEF de forcer les recycleurs à acheter chez nous plutôt qu'à l'étranger les matières dont ils ont besoin (01.DM-6, 06.DM-85). Certains recommandent également au MEF de légiférer pour interdire les produits nocifs pour l'environnement, fixer la part de matériaux recyclés devant entrer dans la composition de divers produits, limiter certains types de matériaux utilisés dans les produits de courte vie, etc. D'autres estiment toutefois que ces mesures pénaliseraient un certain nombre de producteurs, du moins jusqu'à ce qu'ils aient trouvé des solutions de remplacement.

Les mesures incitatives et dissuasives

Les participants s'accordent sur le fait qu'il appartient au gouvernement d'appuyer sa politique par des mesures incitatives et dissuasives, plus faciles à gérer qu'une réglementation et souvent plus efficaces. Il faut toutefois tenir compte du fait que de telles mesures ne sont pas gratuites et que les avantages qu'elles présentent pour les uns sont payés par d'autres. Elles doivent donc être appliquées après une évaluation soigneuse et en fonction des résultats attendus.

Les mesures incitatives offrent des avantages à ceux qui décident d'opter pour des pratiques favorisées par le gouvernement. Le gouvernement pourrait offrir des avantages économiques (financiers, fiscaux, etc.) aux entreprises qui désirent s'engager sur la voie de la mise en valeur, et ainsi les inciter à récupérer la majorité des composantes de leurs produits après usage.

L'élargissement de la consigne et l'application d'une consigne différentielle sont au nombre des mesures incitatives visant les consommateurs, mais elles ne font pas l'unanimité parce qu'elles présentent des difficultés de gestion pour les entreprises.

Les politiques d'achat environnementales constituent également une mesure incitative, en autant que le prix des produits recyclés ou meilleurs pour l'environnement soit compétitif.

Quant aux mesures dissuasives, on ne s'entend pas toujours pour dire jusqu'où doit aller le gouvernement dans cette voie.

Usuelle en Europe et souvent proposée lors de l'audience publique, la taxe verte ou écotaxe soulève des objections de la part de l'entreprise privée. Cette taxe repose sur le principe voulant que le prix d'un produit doit refléter toutes les répercussions écologiques de sa fabrication et de sa mise au rebut, mais certains s'interrogent sur la capacité de payer des consommateurs. La commission sur la fiscalité et le financement des services publics précise cependant:

> *Ces taxes ont* [...] *la caractéristique souhaitable de diminuer et même de s'annuler avec le temps dans la mesure où elles permettent d'atteindre les objectifs de dépollution visés.*
> (Ensemble pour un Québec responsable, p. 102)

L'apposition d'une étiquette sur les produits domestiques dangereux pourrait guider les consommateurs vers des choix écologiques, mais défavoriserait les producteurs jusqu'à ce qu'ils trouvent des solutions de rechange.

La tarification des services d'enlèvement des ordures, aussi appelée taxe sur le sac vert, a déjà fait ses preuves ailleurs, mais l'organisme Éco-Vert de la Rousselière fait remarquer qu'elle présente un risque de dépôts anarchiques (06.DM-54).

La tarification à l'enfouissement, ou taxe à l'élimination, ou une augmentation significative des tarifs d'enfouissement pourraient contribuer à une forte croissance de l'industrie du recyclage.

Une minorité de participants recommandent d'imposer des sanctions aux citoyens qui ne participeraient pas à la collecte sélective ou qui feraient preuve de négligence dans le tri à la source.

La recherche et le développement

Toutes les catégories de participants s'entendent sur l'importance de la recherche et du développement, domaine où plusieurs jugent que trop peu d'efforts sont investis. Le gouvernement pourrait aussi adopter des mesures incitatives afin de promouvoir ces activités dans le secteur privé.

La sensibilisation et la formation

Il y a unanimité quant au rôle que doit jouer le gouvernement à ce chapitre. On recommande d'améliorer et d'intensifier les programmes et services liés aux mandats d'éducation et de sensibilisation.

Les municipalités, MRC et communautés urbaines

Les propositions du MEF ne modifient pas les responsabilités des municipalités dans la gestion des résidus, et leur compétence à assumer cette tâche a été confirmée lors de l'audience publique. Certaines demandent toutefois plus de pouvoir et d'autonomie.

Les plans de gestion

Là où une certaine résistance se pointe, c'est au sujet des responsabilités accrues que le MEF désire confier aux MRC et aux communautés urbaines, qui devront dorénavant élaborer des plans de gestion des résidus et des plans directeurs de gestion des boues (voir plus loin au chapitre 8).

Contrairement à l'UMRCQ (12.DM-8), l'Union des municipalités du Québec juge que c'est aux municipalités et non au gouvernement de désigner l'entité régionale qui sera responsable de la planification et de la gestion des résidus. En outre, les municipalités qui ont décidé de prendre elles-mêmes en charge la gestion de leurs résidus ou de la déléguer à une régie ont investi des sommes importantes dans des équipements et ont signé des contrats à long terme (06.DM-84).

Si le MEF opte malgré tout pour les MRC et les communautés urbaines, on lui demande de fournir un soutien technique et financier pour que les plans soient bien réalisés, les instances supramunicipales ne disposant pas, dans bien des cas, du personnel qualifié et du budget nécessaires à l'accomplissement d'une telle tâche.

Le MEF entend également retirer aux municipalités leur droit de retrait en ce qui concerne les plans de gestion des résidus, ce à quoi s'oppose fermement l'Union des municipalités du Québec. Les autorités municipales veulent demeurer libres de changer leur mode de gestion des résidus s'il s'avère inadéquat. Tout comme l'entreprise privée, les municipalités demandent au MEF de leur laisser le choix des moyens.

Les municipalités entérinent le principe de régionalisation, mais elles s'objectent à ce que les MRC et les communautés urbaines en deviennent les maîtres d'œuvre, ou plutôt à ce que le MEF les désigne unilatéralement comme tels.

Le contrôle des activités d'élimination

Les instances municipales désirent contrôler les sites d'élimination, à défaut d'en devenir propriétaires comme certains participants le proposent. S'il est compréhensible que l'entreprise privée joue un rôle dans l'élimination, il paraît inacceptable à la très grande majorité des participants que ce soit elle qui établisse les règles du jeu en écartant totalement les gouvernements municipaux et, par le fait même, la population.

Les municipalités devraient également intervenir afin d'atténuer les problèmes liés au transport des résidus. Le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) recommande de mettre en place des systèmes de gestion s'appuyant sur la rationalisation du transport des résidus (06.DM-9). On pourrait ainsi intervenir sur les aspects suivants:

- diminuer la fréquence des collectes;
- utiliser les institutions de traitement les plus proches du territoire de collecte;
- minimiser les nuisances rattachées au transport (émissions polluantes, bruit, usure des routes).

La récupération et le recyclage

Au niveau municipal, il existe deux obstacles majeurs à la mise en valeur des résidus. En premier lieu, les municipalités n'ont pas vraiment d'expertise technique parce que les mandats concernant les infrastructures de réduction et de recyclage sont souvent confiés à des firmes privées. Elles n'ont pas non plus, selon certains, de véritable expertise en matière de sensibilisation. Le CRE du Bas-Saint-Laurent propose que soient fournies «les ressources nécessaires aux municipalités avant de leur laisser la responsabilité de sensibiliser la population et de mettre en application une gestion des matières résiduelles» (01.DM-10, p. 3).

En second lieu, les municipalités ont peine à trouver des débouchés pour les matières recueillies lors des collectes sélectives. La Société de développement communautaire de Montréal affirme que les autorités municipales restent passives devant ce problème parce qu'elles ne voient pas la mise en

marché comme une de leurs fonctions. L'exemple du New Hampshire pourrait toutefois les inspirer: depuis 1981, 130 petites municipalités de cet État se sont regroupées et vendent les matières récupérées pour leur propre compte et avec profit (06.DM-50).

Les industries, les commerces et les institutions se défont de leurs résidus sans tri à la source, ou encore font affaire avec des récupérateurs privés. Certains participants, dont l'UMRCQ, demandent que la propriété de ces matières recyclables soit légalement accordée aux municipalités, comme le prévoit actuellement la *Loi concernant la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'Île de Montréal* (12.DM-8).

Dans certaines municipalités, la taxe d'enlèvement des ordures appliquée aux commerces est basée sur la valeur locative, ce qui signifie qu'elle demeure la même quel que soit le volume des résidus rejetés. Cependant, lorsqu'elles doivent procéder à des collectes en dehors des collectes hebdomadaires ou bihebdomadaires régulières, certaines municipalités fonctionnant selon ce système facturent les commerçants concernés (séance du 5 juin 1996, en soirée). Selon l'entreprise Sani-Gestion, une taxation au poids ou au volume refléterait mieux la réalité et inciterait les propriétaires de commerces à faire des efforts de réduction et de récupération (03.DM-13). Le ministère des Affaires municipales précise que de plus en plus de municipalités adaptent leur système de taxation pour tenir compte de la tendance actuelle à la récupération et au recyclage.

Les municipalités pourraient aussi inciter les citoyens à participer davantage en substituant une collecte sélective à une collecte traditionnelle.

La consultation publique

Certains participants proposent que les mécanismes de consultation publique soient bonifiés pour faciliter la participation des citoyens. Comme le fait remarquer la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal, les citoyens délaissent les consultations publiques parce qu'ils ne s'y sentent pas à l'aise. Ils sont souvent intimidés par «l'omniprésence des intervenants directement engagés dans le débat et des groupes de pression très spécialisés». La Régie croit que les citoyens auraient plus de facilité à s'exprimer au niveau de leur quartier, et souligne que «les mécanismes prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ne sont pas nécessairement les meilleurs» (06.DM-77).

D'autres croient que les citoyens ne participent aux consultations publiques que lorsqu'ils se sentent directement touchés par un problème donné. D'autres encore disent que les citoyens s'en remettent aux élus pour prendre les décisions, quitte à les remplacer aux prochaines élections si ces décisions ne les satisfont pas.

Les groupes environnementaux et communautaires

Les groupes environnementaux et communautaires souhaitent essentiellement qu'on les implique davantage dans le processus de gestion des matières résiduelles. Ils désirent qu'on les traite comme des partenaires et qu'on reconnaisse leur expertise, laquelle devrait être mieux utilisée et plus souvent, surtout dans la préparation et la diffusion de programmes de sensibilisation.

Tous les groupes veulent également intensifier leur action dans les secteurs suivants:

- favoriser la création de comités de vigilance (groupes régionaux);
- concrétiser les projets d'écocentres et en faire des lieux d'information sur l'approche 3R (groupes montréalais);
- établir un réseau de ressourceries (la proposition de cinq projets pilotes soumise par Recyc-Québec au récent Sommet sur l'économie et l'emploi a été retenue);
- intensifier leur action en milieu scolaire (Environnement Jeunesse).

Leur principal problème étant le financement, les groupes demandent au gouvernement de leur accorder un financement statutaire pour les aider à mener à bien ces tâches. Cependant, le but de plusieurs groupes est de parvenir à s'autofinancer pour cesser de dépendre des subventions. À ce sujet, les mesures suivantes ont été proposées:

- une taxe sur les contenants à remplissage unique;
- une consigne différentielle sur les pneus, les produits domestiques dangereux et les contenants de boisson recyclables: par exemple, le consommateur paierait une consigne de 5$ à l'achat d'un pneu et récupérerait 3$ lorsqu'il retournerait le pneu hors d'usage;
- un financement par l'application du principe pollueur-payeur: les entreprises génératrices de produits polluants payeraient les coûts de recherche et de développement ainsi que des campagnes d'information et de sensibilisation;
- une taxe sur les produits nocifs et une avance de fonds de recherche par les fabricants de ces biens, ou encore une consigne imposée par la nouvelle société de gestion proposée sur ces produits.

Malgré les divergences existant entre les groupes et le secteur privé, certains décideurs perçoivent le parti qu'ils peuvent tirer d'une association. Il paraît donc important que ceci ne prenne pas la forme d'une récupération politique, comme certains estiment que la Ville de Montréal en a donné l'exemple dans le projet des Éco-quartiers. La Ville a en effet versé quelques dizaines de milliers de dollars à des organismes communautaires pour réaliser les différentes activités du projet, entre autres la distribution des bacs de récupération. Selon les participants à l'audience, les élus municipaux se sont ainsi assurés d'une bonne presse et les recycleurs, de profits importants, et ceci aux dépens d'une cinquantaine d'organismes communautaires qui n'ont pas reçu une juste rémunération pour leurs services (séance du 28 août 1996, en soirée).

Certains participants estiment que les groupes représentent un vecteur de mobilisation insuffisamment mis à contribution. Ils prônent des valeurs de transparence, de démocratie, et défendent les intérêts de la population. Ils possèdent donc un potentiel intéressant pour organiser des activités d'éducation et de sensibilisation.

Les groupes peuvent également dégager des problématiques locales et faire écho à certaines préoccupations des citoyens lors des consultations publiques.

La variété de leurs membres positionne les groupes au niveau local, régional, national et même international (avec Greenpeace et les Amis de la Terre, par exemple). Il faut pourtant se souvenir que leur légitimité représentative n'est pas complètement assise du fait que leurs membres ne sont pas élus par la population.

Enfin, les groupes sont mieux renseignés que la majorité de la population, ce qui leur permet d'alerter l'opinion publique et d'attirer l'attention sur des dossiers spécifiques.

Certains considèrent que les groupes subventionnés engagés dans des activités de récupération et de recyclage peuvent livrer une concurrence déloyale aux entreprises privées travaillant sur le même type de projets et, donc, menacer des emplois et même la survie de ces entreprises. En subventionnant ces groupes, le gouvernement favorise en quelque sorte le secteur communautaire au détriment de l'entreprise privée. Pour remédier à cette situation, il a été proposé d'appliquer la formule développée dans la région des Bois-Francs, où les initiatives communautaires obtiennent un soutien financier aux premiers stades des projets, lesquels sont ensuite pris en charge par le privé une fois leur viabilité financière assurée (Gestion Gaudreau, 04.DM-22).

Le milieu industriel, commercial et institutionnel

Un consensus très net se dégage dans le milieu industriel, commercial et institutionnel: les entrepreneurs sont prêts à prendre leurs responsabilités, mais dans un souci d'efficience et en tenant compte de la compétition. Ils réclament ainsi la liberté de choisir les moyens qu'ils jugent appropriés pour atteindre les objectifs gouvernementaux. En général, ils voient d'un mauvais œil des obligations telles que le fait d'avoir à privilégier certaines technologies (voir le chapitre 9). Ils soutiennent aussi que l'ingérence gouvernementale les forcera à assumer des dépenses susceptibles d'étrangler les PME, qui sont souvent le moteur économique des régions.

Le milieu estime en effet qu'il est risqué de mettre en péril la rentabilité et la compétitivité du milieu industriel et commercial. L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec se préoccupe ainsi de «préserver le libre marché, le libre choix des consommateurs et l'équité entre les industries ou les entreprises» (06.DM-14, p. 4). De deux entreprises en compétition directe, l'une peut choisir d'investir dans la gestion des résidus générés par ses produits et ses activités de fabrication, ou de verser une cotisation à Collecte sélective Québec, et l'autre, non, économisant ainsi des sommes parfois importantes par rapport à son compétiteur. En outre, les entrepreneurs doivent payer pour se débarrasser de leurs résidus et, à cet égard, si l'élimination s'avère moins coûteuse que la mise en valeur, on choisira volontiers la première solution.

Par ailleurs, certains pensent qu'il existe un manque de sensibilisation dans certains secteurs du milieu industriel. Pour eux, les entreprises ne sont pas toujours conscientes des risques que présentent leurs produits après consommation ou leurs résidus de production.

Les industries assurent avoir déjà fait beaucoup de progrès en matière de récupération et de recyclage puisqu'elles valorisent plus de la moitié de leurs résidus. Elles se disent conscientes des enjeux et désirent poursuivre leurs efforts en ce sens. Elles sont également prêtes à collaborer avec leurs partenaires. L'Ordre des ingénieurs du Québec suggère que l'entreprise privée mette des ressources humaines et matérielles à la disposition des municipalités et des MRC (06.DM-3).

Les autres participants croient que le gouvernement devrait encadrer les industries de façon serrée et leur imposer des obligations, notamment celles:

- d'effectuer l'analyse du cycle de vie de leurs produits (voir le chapitre 5);
- de produire un plan de gestion de leurs matières résiduelles incluant des renseignements détaillés sur la nature et le volume des résidus, ce qui aiderait les décideurs politiques à élaborer leur programme de gestion des résidus (voir le chapitre 8);
- d'assumer la responsabilité totale de leurs produits, c'est-à-dire couvrir les frais rattachés à la gestion des résidus résultant de leur production et de leur consommation, et informer les consommateurs sur les effets des produits sur l'environnement et la santé, le cas échéant.

Comme ces solutions peuvent entraîner des coûts importants, l'industrie aurait avantage à rationaliser ses méthodes de production. Les participants préconisent à cet égard un certain nombre d'ajustements:

- adopter un plan de réduction à la source;
- privilégier les procédés de production favorisant le recyclage et utiliser des matériaux non toxiques;
- éviter le gaspillage et réutiliser les matériaux;
- favoriser les échanges d'information et de matières secondaires entre les industries (la matière résiduelle de l'un devenant la matière première de l'autre);
- développer des produits plus durables;
- reprendre les produits après leur utilisation.

Mais, de dire certains, il faut se garder de faire reposer sur l'industrie tout le poids financier de la gestion des résidus. Peu importent les efforts des industries, ils ne serviront pas à grand-chose si les consommateurs continuent à se débarrasser des produits dans l'environnement.

La part de responsabilité des producteurs devrait dépendre de variables comme le poids et le volume des résidus générés par le produit, son degré de recyclabilité, son contenu en matières recyclées, son impact environnemental et les coûts de prise en charge.

Quelles que soient les mesures préconisées, plusieurs participants considèrent que la responsabilité des producteurs doit être définie par règlement et non pas laissée à leur discrétion. D'aucuns estiment d'ailleurs que l'entreprise privée fait souvent preuve de mauvaise volonté en se réfugiant derrière le respect des règles de la compétition et la confidentialité corporative.

Les citoyens

En général, les participants considèrent que la population doit davantage participer à toutes les étapes du processus décisionnel et à tous les paliers de gouvernement. Modifier les procédures de consultation ne suffit pas : il faudra, d'une part, inciter la population à participer et, d'autre part, lui donner accès à toute l'information pertinente pour évaluer la situation. Selon le Conseil central du Montréal métropolitain (CSN), les données qu'on porte à sa connaissance sont disparates et plusieurs informations ne lui sont pas divulguées (notamment les renseignements sur la toxicité des produits et sur les produits de rechange). Les entreprises privées habilitées à fournir ces données se retranchent trop souvent derrière la confidentialité corporative, ce qui dénote, selon le Conseil, un manque de collaboration et d'engagement. Dans les faits, les citoyens ont «peu de place pour s'exprimer» (06.DM-9).

En tant que consommateurs, les citoyens doivent être responsabilisés au même titre que les autres acteurs. Nos modes de consommation étant à l'origine des problèmes actuels, la responsabilité des citoyens n'est pas négligeable. De nets progrès ont été faits ces dernières années, mais les citoyens doivent intensifier leurs efforts et se renseigner, éduquer leurs enfants, éviter dans la mesure du possible de consommer des produits nocifs pour l'environnement, participer activement aux programmes de récupération. On a pu constater par le passé que des citoyens biens informés faisaient davantage d'efforts de récupération.

Les Amis de l'environnement de Brandon croient cependant qu'il est difficile de mobiliser les citoyens car seule une faible minorité est directement touchée par le problème des résidus (14.DM-9, p. 6).

Peu de participants, nous l'avons vu, recommandent d'appliquer des sanctions aux citoyens récalcitrants à la récupération. La plupart reconnaissent pourtant les limites de l'approche volontaire et préconisent l'adoption de mesures incitatives et dissuasives, dont nous avons donné des exemples à la section exposant les recommandations des participants quant au rôle du gouvernement. Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets fait toutefois remarquer que tout ne doit pas dépendre du seul discernement des consommateurs et que les producteurs doivent leur offrir des produits plus écologiques (06.DM-67).

Les commentaires exprimés en rapport avec les propositions du MEF

Les audits et plans de réduction (proposition 3)

Les industries, les commerces et les institutions (proposition 3.1)

La proposition des audits et plans de réduction comble les vœux de la plupart des participants, qui estiment qu'il est temps que les industries, les commerces et les institutions rendent publiquement compte de la gestion de leurs résidus. Le MEF devra cependant fixer des mécanismes pour en contrôler l'élaboration et l'application, et aussi adopter des incitations fiscales.

Cependant, la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal s'interroge sérieusement sur la faisabilité d'une telle mesure. Elle ne voit pas comment le MEF pourra, dans un contexte de réduction du personnel, examiner les milliers de plans et de rapports d'audits qui lui parviendront, en admettant qu'il puisse s'assurer de les recevoir tous. La Régie propose plutôt d'inciter les industries à se donner des plans de réduction, tout en les obligeant à valoriser leurs résidus. Le système de surveillance requis serait moins lourd et plus efficace (06.DM-77). Le CRE du Saguenay–Lac-Saint-Jean suggère quant à lui de décentraliser l'application et le suivi de cette mesure vers les municipalités et les MRC (02.DM-12).

Quelques participants précisent que la réalisation d'audits et de plans de réduction n'exclut pas l'analyse du cycle de vie des produits.

Nous l'avons vu, le milieu industriel et commercial est prêt à prendre la part de responsabilité qui lui revient. Ceci ne signifie pas pour autant que la proposition du MEF fait consensus parmi ses représentants. Certains sont en accord, d'autres en désaccord, et d'autres encore l'acceptent avec certaines réserves.

Plusieurs considèrent que ce n'est pas aux associations industrielles et commerciales de conclure les ententes engageant leurs membres à produire des audits et des plans de réduction. Sauf pour quelques groupes professionnels, la participation des entreprises à ces associations est volontaire. Elles n'ont qu'un pouvoir limité sur leurs membres. Ceux-ci pourraient parfaitement ne pas se sentir liés par des ententes conclues par leur association, sans parler des entreprises qui n'en sont tout simplement pas membres.

Comme pour les cotisations à la société de gestion proposée, on demande que l'approche soit adaptée à chaque secteur.

Ici encore, certaines entreprises estiment que le MEF ne devrait pas intervenir dans le choix des moyens. La mesure proposée entraînerait des coûts importants et n'apparaît pas la seule apte à favoriser l'atteinte des objectifs de réduction. Le Centre patronal sur l'environnement estime également que

certaines données que l'on prévoit inclure dans les audits doivent pouvoir rester confidentielles, par exemple certains procédés de fabrication ou même les matières premières utilisées, ceci afin de ne pas nuire à la compétitivité des entreprises concernées (séance du 28 août 1996, en après-midi).

Le gouvernement (proposition 3.2)

La proposition des audits et des plans de réduction du gouvernement ne suscite pas de discussion, tant il est logique que le gouvernement donne l'exemple et s'astreigne aux mêmes règles que l'industrie. Il devra néanmoins fixer un échéancier à court terme afin d'affirmer sa volonté politique dans ce dossier. Certains ont d'ailleurs proposé que les ministères et organismes en fassent obligatoirement état dans leurs rapports annuels.

Quelques-uns se demandent si les municipalités et les MRC sont visées par la proposition du MEF, et recommandent qu'elles le soient explicitement. L'UMRCQ affirme dans son mémoire qu'elle entend mieux gérer ses résidus et qu'elle invitera ses membres à en faire autant (12.DM-8).

Le projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets (proposition 12)

Nous n'aborderons pas ici les commentaires techniques sur le projet de règlement (mars 1996) puisque cela est fait ailleurs dans ce rapport, au chapitre 9 et en annexe. Nous nous en tiendrons donc à la synthèse des remarques portant sur les grandes orientations que le MEF devrait adopter dans ce dossier.

À la lecture des commentaires, on peut dégager quatre lignes directrices :

- un nouveau règlement paraît essentiel étant donné la désuétude du règlement actuel et il doit être adopté rapidement ;
- il doit faire l'objet d'une discussion publique ;
- le projet de règlement est trop axé sur les moyens techniques ;
- le projet de règlement ne traite pas de la mise en valeur.

La nécessité d'un nouveau règlement

L'actuel règlement date de 1978 et comporte plusieurs dispositions désuètes. Il est essentiel que le Québec élabore un règlement qui tienne compte des nouvelles connaissances technologiques et qui lui permette de gérer plus efficacement ses résidus. Les participants réclament un règlement efficace et sans vide juridique. Il doit refléter la priorité de la mise en valeur aux dépens de l'élimination, ce qui ne sera pas le cas si le MEF adopte le projet actuel qui ne traite pas de mise en valeur. On doit pouvoir retrouver dans le nouveau règlement les objectifs à atteindre et les orientations retenues après l'acceptation des propositions du MEF. Les processus de participation de la population et les mesures de contrôle devraient aussi être spécifiés.

Tout cela sera toutefois de peu d'utilité si le nouveau règlement n'est pas mieux appliqué que le règlement actuel. Conscients de l'actuelle crise des finances publiques, les participants rappellent au MEF qu'il lui appartient malgré tout de bien gérer ses mesures de contrôle.

Le règlement devra comporter des mesures transitoires autorisant les propriétaires de lieux d'enfouissement sanitaire de s'ajuster dans un délai raisonnable.

Actuellement, les exploitants de lieux d'enfouissement sont tenus de se conformer à la fois au règlement de 1978 et à la plus récente version du projet de règlement lorsqu'ils conçoivent un site. Une entreprise spécialisée en gestion des lieux d'enfouissement souligne que les exploitants ont beaucoup de difficulté à gérer cette situation, car une douzaine de stipulations sont totalement incompatibles, voire même contradictoires. On demande donc au MEF de ne pas différer l'adoption du règlement au-delà du premier trimestre de 1997 (Services sanitaires Cintec, 06.DM-52), ou du moins d'entériner le plus vite possible les dispositions relatives aux certificats d'autorisation.

La consultation

Plusieurs demandent que le MEF consulte tous les acteurs intéressés par ce règlement avant d'enclencher le processus d'adoption, car il est très difficile de se faire entendre une fois ce pas franchi.

La nature technique du projet de règlement

Certains participants trouvent que le projet de règlement est trop directif quant aux moyens techniques. Le MEF doit fixer les objectifs de rejets et de protection de l'environnement ainsi que les mécanismes de surveillance et de suivi, tout en laissant aux exploitants le choix des moyens. Selon la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal (06.DM-77), l'imposition de technologies par règlement présente des risques:

- le règlement deviendra rapidement désuet, et peut même constituer un frein à l'innovation technologique;
- un site conforme au règlement pourrait ne pas donner les résultats escomptés, ce qui compromettrait le pouvoir coercitif du MEF.

Cet aspect fera l'objet d'une discussion spécifique plus loin, au chapitre 9.

Le plan d'action du MEF (proposition 18)

Les participants acceptent cette proposition qui soulève néanmoins beaucoup de questions en raison du manque de précisions sur le contenu du plan d'action.

En général, les participants se demandent quels éléments seront inclus dans le plan d'action, à qui il sera soumis pour approbation, dans quels délais il sera adopté et appliqué et s'il prévoira des mécanismes de contrôle et de suivi?

Plusieurs, jugeant cette proposition vague, ont cru bon de faire des suggestions sur la façon dont le plan d'action devrait être élaboré.

Le contenu

On exprime le désir que le plan d'action dépasse le seul énoncé politique. Les participants veulent un plan concret, avec des solutions applicables à court terme, réalistes, efficaces et vigoureuses. Ils s'attendent aussi à ce que le MEF y définisse clairement:

- les objectifs à atteindre;
- les rôles et responsabilités de chaque catégorie d'acteurs;
- les pouvoirs qu'il entend conférer à chacun.

L'UMRCQ précise que le plan d'action devra constituer une stratégie d'ensemble basée sur la responsabilisation, la démocratisation et la régionalisation. Cette stratégie devra intégrer l'éducation, la formation de la main-d'œuvre, la création d'emplois, la recherche et le développement (12.DM-8). Notons que la régionalisation, qui est au cœur du mode de gestion proposé par le MEF, devra occuper une place prépondérante dans son plan d'action.

Étant donné l'ampleur des actions à entreprendre, le MEF devra établir dans son plan un ordre de priorité des interventions en fonction de la hiérarchie des 3R et de l'importance relative des impacts environnementaux.

La consultation

Plusieurs participants expriment leur inquiétude de ne pas être consultés lors de l'élaboration du plan d'action. On s'entend sur le fait qu'il devrait être conçu en collaboration avec tous les partenaires, puisque tous devront s'y conformer par la suite. Les objectifs ont plus de chance d'être atteints s'ils font l'objet d'un consensus.

L'échéancier

Plusieurs participants réclament un échéancier détaillé qui permette aux divers acteurs de contrôler l'application du plan d'action. Ils insistent également sur le fait qu'il devra être appliqué rapidement.

Le suivi

Afin que le plan d'action ne reste pas un vœu pieux, il doit comporter des mécanismes de suivi rigoureux. Certains proposent à cet effet la création d'un observatoire chargé d'assurer «une veille technologique et sociale» (Association québécoise pour l'évaluation d'impacts, 06.DM-32). Une fois l'an, le MEF devra faire le point publiquement sur les progrès accomplis ou les retards par rapport à l'échéancier, ce qui présentera l'avantage de sensibiliser et de faire participer la population.

La révision et la mise à jour

Le plan d'action devra être évolutif, c'est-à-dire prévoir des mécanismes de révision et de mise à jour. Le suivi constitue une condition préalable à cette étape.

Une dynamique conflictuelle

Les acteurs concernés par la gestion des matières résiduelles sont variés et leurs intérêts, parfois divergents. Leur action est compliquée par un manque de perspective, de communication et de coordination, tant sur le plan national que local.

Ainsi que le note le Vérificateur général dans son rapport pour 1995 (00.DD-1), les rôles et responsabilités de chacun doivent être clairement définis «pour que le gouvernement puisse relever efficacement le défi posé par la gestion des résidus». Le Vérificateur constate que ce n'est pas toujours le cas, ce qui paralyse les actions et entraîne des dédoublements, par exemple certaines similitudes et certains chevauchements dans les missions respectives de Recyc-Québec et de Collecte sélective Québec.

La concertation est d'autant plus problématique que les relations entre les divers acteurs sont souvent très tendues, particulièrement entre le secteur privé et les groupes environnementaux et communautaires. Les différences de vision sont parfois irréconciliables parce que les priorités ne sont pas les mêmes, et le fait que les responsabilités ne soient pas clairement partagées envenime davantage les choses.

Cette situation fait naître des luttes parfois anarchiques pour le contrôle de la gestion des résidus. Les municipalités et les citoyens ne peuvent s'exprimer en audience publique que très tard dans le processus d'adoption d'un projet, alors que tous ont depuis longtemps des opinions bien arrêtées sur le sujet et qu'un débat a déjà eu lieu dans les médias. Lorsqu'ils ont à se prononcer pour la première fois en audience publique sur une étude d'impact précise, leurs opinions sont souvent d'ores et déjà inconciliables. La gestion des résidus échappe au contrôle public. Les exploitants privés proposent parfois des projets sans tenir compte de la planification territoriale décidée par les citoyens et les autorités, qui doivent être constamment sur le qui-vive. Les exploitants peuvent accepter autant de résidus qu'ils le désirent sur leurs sites ou les transférer dans d'autres municipalités qui n'ont pas voix au chapitre (si ce n'est que de voir au respect des règlements).

La position de la Commission

Cette section expose la position de la Commission relativement à ce que devrait être la répartition des rôles et responsabilités. Le lecteur peut consulter le tableau récapitulatif à la toute fin du chapitre 13.

À l'égard du cadre normatif et du contrôle

Le rôle du MEF

En 1989, le gouvernement du Québec publiait la Politique de gestion intégrée des déchets solides qui avait comme objectif fondamental de réduire de 50 % la quantité de résidus à éliminer d'ici l'an 2000, tout en s'assurant que les moyens d'élimination des résidus restants soient adéquats et sans danger pour l'environnement et pour la santé des personnes. La politique reposait sur le volontariat.

En matière de mise en valeur, les moyens n'étaient cependant pas à la mesure des objectifs. Le MEF avait alors annoncé qu'il adopterait des mesures plus contraignantes si les efforts de ses partenaires s'avéraient insuffisants. Sept ans plus tard, il ne l'a toujours pas fait même si la tendance dictée par le rythme de l'atteinte des objectifs l'aurait peut-être exigé. Il apparaît donc à la Commission que le gouvernement n'a d'autre choix que d'abandonner l'approche volontaire et de donner suite à sa proposition d'imposer aux producteurs et aux distributeurs de biens la responsabilité qui leur incombe dans la gestion des matières résiduelles. L'objectif de sécurisation des sites d'élimination n'a pas été davantage atteint notamment, en raison de déficiences dans la surveillance, le suivi et l'application de la réglementation.

De façon générale, il appartient au gouvernement, par l'entremise du ministère de l'Environnement et de la Faune, de définir les orientations et les priorités, de fixer les objectifs, de proposer les lois et les règlements et d'en surveiller l'application. Le MEF a la responsabilité de proposer une politique nouvelle, claire et ambitieuse en matière de gestion des résidus. Cette politique doit être révisée périodiquement, tenue à jour en fonction des nouvelles connaissances et des nouvelles technologies, et rendue opérationnelle par l'ajustement normatif ainsi que par l'adoption d'incitations économiques encourageant des comportements plus soucieux de l'environnement.

Il incombe également au MEF d'examiner et d'autoriser les projets de sites d'élimination, dans le but de garantir la sécurité environnementale. Le régime actuel d'évaluation des impacts sur l'environnement doit être maintenu à l'égard de ces projets, y compris leur examen public. À ces charges d'examen et d'autorisation s'ajoutent celles du suivi et du contrôle par lesquelles les directions régionales du MEF vérifient la bonne gestion des sites et des équipements et leur conformité avec les certificats d'autorisation et la réglementation en vigueur.

Enfin, le projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets doit permettre à ceux qui y sont assujettis d'ajuster les moyens en fonction des objectifs gouvernementaux. Il est nécessaire que le MEF procède à la révision de l'actuel projet de règlement afin d'en alléger les dispositions à

caractère technique, sans toutefois sacrifier les objectifs de sécurité. Le règlement doit être adopté rapidement parce que tout retard risque de causer des problèmes environnementaux ou d'aggraver certaines situations.

La Commission a pris note du désir des participants d'être consultés sur le projet de règlement avant son adoption. La procédure habituelle prévoit un avis de prépublication à la *Gazette officielle du Québec*. Elle pourrait être assortie d'un complément d'information : par exemple, le MEF ou la société qu'il propose de créer pourrait annoncer à l'avance aux personnes intéressées la parution de l'avis de prépublication et les informer sur la période de consultation.

Le plan d'action

En collaboration avec tous ses partenaires, le MEF doit adopter un plan d'action pour concrétiser les orientations de la nouvelle politique et en implanter la réalisation. Ce plan d'action doit viser des résultats concrets à court terme, de façon à éviter les déceptions consécutives à l'adoption de la politique de 1989. Le MEF devra y inclure des mécanismes de suivi, ainsi qu'une procédure périodique de révision, par exemple en publiant un bilan annuel ou un rapport d'étape. Avant son adoption, le projet de plan d'action devrait être transmis aux différents acteurs intéressés pour commentaires. Afin d'éviter que ceci ne donne lieu à du lobbying, les commentaires devraient être rendus publics.

Le leadership

Dans le contexte actuel d'ouverture de l'économie, le MEF doit s'assurer que le cadre normatif applicable à la gestion des matières résiduelles au Québec s'inspire des meilleures pratiques des autres pays industrialisés. Ce souci permettrait au Québec de conserver et même d'accroître sa position concurrentielle et aussi d'assurer la qualité de son environnement. Une politique claire et audacieuse, un système de gestion intégrée des matières résiduelles, des initiatives de recherche et d'éducation ainsi qu'un dispositif complémentaire de mesures législatives et d'incitations économiques pourraient placer le Québec dans le peloton de tête des pays performants et responsables. Du coup, une expertise québécoise pourrait naître et devenir exportable. L'industrie québécoise de l'environnement pourrait faire de grands pas et ainsi contribuer à la création d'emplois et à l'augmentation de la richesse collective. Plusieurs études confirment que l'industrie de la mise en valeur crée davantage d'emplois que n'en génère l'élimination. Cette expertise permettrait aussi aux produits québécois d'être mieux reçus sur le marché européen, les pays d'Europe attachant une grande importance au caractère «valorisable» des produits qu'ils consomment, ainsi que le montre l'étude sur les pratiques européennes que la Commission a fait réaliser et qui est présentée en annexe.

Dans ses pratiques de consommation et ses politiques d'achat, le gouvernement et ses mandataires doivent être des usagers modèles. Un système de gestion environnementale devrait être obligatoire dans chacun des ministères et organismes du gouvernement. Les ministères et organismes du gouvernement devraient être obligés de faire état dans leur rapport annuel de leur effort de réduction des résidus. Ce système de gestion environnementale pourrait également s'étendre au réseau des établissements scolaires et à celui des établissements de santé et de services sociaux. Ce système devrait reposer sur des programmes de réduction, de réemploi et de recyclage. Compte tenu de leur vocation, les territoires

protégés à des fins de conservation, comme le réseau des parcs québécois, devraient intégrer la gestion écologique des matières résiduelles à leurs programmes d'interprétation de la nature. La collecte sélective et le compostage devraient faire partie des pratiques de gestion des établissements et territoires publics et parapublics.

En somme, le MEF doit assurer un leadership fort en matière de gestion des résidus. Il est temps que le gouvernement assume son rôle, c'est-à-dire gouverner, dans ce domaine à caractère hautement stratégique. Il doit établir les règles du jeu et orienter clairement les entreprises, les corps publics et les consommateurs vers une gestion durable des matières résiduelles. Le MEF doit pouvoir compter sur des ressources humaines, financières et technologiques suffisantes pour s'acquitter de ses responsabilités.

Ceci dit, tous les acteurs doivent assumer un leadership dans leur secteur d'intervention respectif. La gestion des matières résiduelles y gagnera en efficacité.

■ Recommandation 3

À l'égard du cadre normatif et du contrôle, la Commission recommande que le gouvernement, par l'entremise du ministère de l'Environnement et de la Faune, assume les obligations suivantes :

1° assurer un leadership vigoureux dans le domaine de la gestion des matières résiduelles, par l'adoption d'une politique claire et ambitieuse, de mesures législatives et réglementaires et d'incitations économiques et fiscaux ;

2° voir à la sécurité environnementale des installations et des équipements ;

3° voir au respect du droit des citoyens d'être informés et de participer aux décisions qui les concernent ;

4° adopter rapidement un projet de règlement axé sur les objectifs et qui laisse le choix des moyens aux acteurs concernés ;

5° octroyer au MEF les ressources dont il a besoin pour remplir ses obligations, notamment celle de faire respecter la loi.

À l'égard de la prise en charge régionale et locale

Les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines

Comme nous le verrons au chapitre 8, la Commission recommande que les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines deviennent responsables de confectionner, adopter et mettre en œuvre le plan de gestion des matières résiduelles. Ce plan de gestion, conforme au schéma d'aménagement, devrait comprendre la localisation des équipements et la délimitation des territoires de collecte, pour laquelle la MRC ou la communauté urbaine devrait se voir attribuer un pouvoir décisionnel exclusif. Cette charge comprend la collecte des données, l'élaboration du plan, la conduite de l'examen public, l'adoption par le conseil de l'instance supramunicipale et la demande d'approbation du plan de gestion auprès du MEF. Des alliances sont possibles entre plusieurs MRC et communautés urbaines, en tout ou en partie, pour constituer des masses critiques permettant la configuration de territoires de gestion des opérations susceptibles d'accroître les gains environnementaux et financiers des mesures adoptées.

Les MRC et les communautés urbaines ont déjà des responsabilités importantes en regard de la disposition ou la mise en valeur des matières résiduelles.

Le plan de gestion des matières résiduelles constitue une charge nouvelle pour les instances supramunicipales. Le cas échéant, les ressources nécessaires devront être mises à leur disposition. Pour la confection du plan de gestion, les coûts de revient varieraient en fonction des méthodes utilisées et de la dimension du chantier, de la conduite de l'examen public et du processus d'adoption.

- **Recommandation 4**

  À l'égard de la prise en charge régionale, la MRC ou la communauté urbaine doit être responsable de confectionner, d'adopter et de mettre en œuvre le plan de gestion des matières résiduelles, lequel comprend la localisation des équipements de mise en valeur et d'élimination ainsi que la détermination des territoires de collecte des résidus (voir le chapitre 8).

Les municipalités

La gestion des matières résiduelles est d'intérêt public. Elle concerne directement les citoyens. C'est pourquoi les municipalités sont et doivent demeurer maîtres d'œuvre de l'ensemble des aspects de la gestion des matières résiduelles sur leur territoire, conformément au plan de gestion adopté par la MRC ou la communauté urbaine, lequel fixe les territoires de collecte des résidus et localise les installations de mise en valeur et d'élimination. Cependant, pour des raisons de proximité et d'économie, les municipalités devraient avoir la liberté de choisir d'éliminer leurs résidus dans un site à l'extérieur de la MRC.

Les municipalités peuvent exercer leur maîtrise d'œuvre de plusieurs façons, soit en déléguant des responsabilités aux MRC ou communautés urbaines, soit en adhérant à une régie intermunicipale et en participant à sa gestion, soit en demandant la création de sociétés d'économie mixtes, soit en recourant aux services de l'entreprise privée, soit encore en concluant des ententes intermunicipales. Les municipalités doivent cependant gérer de façon intégrée les résidus domestiques sur leur territoire, conformément au plan de gestion.

Par la taxation, les municipalités assurent la collecte des résidus d'origine résidentielle, leur transport et leur prise en charge. Les industries, les commerces et les institutions assument généralement quant à eux la prise en charge de leurs résidus et les coûts afférents. Les municipalités n'ont pas la propriété des matières résiduelles sur leur territoire. Certaines municipalités se sont vues octroyer la propriété de ces matières résiduelles par voie législative, afin d'en assurer une gestion exclusive. Les municipalités qui feront ce choix devront cependant assumer la propriété de toutes les matières et non seulement des matières rentables, dans un souci d'équité et afin de ne pas livrer une concurrence déloyale aux entreprises de récupération et aux organismes communautaires.

La municipalité a la responsabilité d'effectuer une récupération efficace des matières recyclables, en centrant ses efforts sur la qualité. Elle doit offrir la collecte sélective de porte en porte là où la concentration de la population le permet. Elle doit collaborer à l'implantation d'un système de collecte des résidus domestiques dangereux pour en compléter, le cas échéant, la prise en charge. Elle doit aussi ramasser et mettre en valeur les résidus verts et organiques.

La municipalité doit informer sa population et la consulter sur les enjeux qui concernent la gestion des matières résiduelles.

Les municipalités doivent faire un choix judicieux des fournisseurs, préférablement par appel d'offres public. Lorsqu'elles font affaire avec des entreprises de gestion des résidus, les municipalités devraient en être des partenaires pour contrôler adéquatement les coûts. Elles devraient participer à toutes les responsabilités et toutes les étapes de gestion qui en découlent.

Certaines municipalités s'engagent dans des initiatives de recherche et de développement, ainsi que dans des études pilotes exploratoires. Cette tendance devrait être encouragée; les municipalités pourraient mener de tels projets en collaboration avec les chercheurs universitaires ou les centres de recherche, avec les organismes gouvernementaux, avec le secteur privé et avec la société proposée par le MEF (voir le chapitre 13). Certaines municipalités pourraient prendre l'initiative de coordonner des activités de développement technologique et même d'appuyer certains projets par l'allocation de ressources financières. Elles doivent aussi persévérer dans leur recherche de débouchés pour les matières recyclables qu'elles récupèrent lors des collectes sélectives.

Pour le financement des activités liées à la gestion de l'élimination des matières résiduelles, les administrations municipales devraient recourir plus fortement à la tarification à l'unité de leurs services, y compris auprès des commerces et des institutions qu'elles desservent. Cette façon de faire rend plus visible le coût des services et le fait supporter uniquement par ceux qui en bénéficient directement. Elle amène une meilleure rationalisation de la demande. Toutefois, les municipalités doivent veiller à ne pas limiter l'accès des citoyens aux services essentiels touchant les matières résiduelles.

■ Recommandation 5

Au regard de la prise en charge locale, la Commission présente les éléments de recommandation suivants :

1º conformément au plan de gestion, les municipalités devront demeurer maîtres d'œuvre de la gestion des matières résiduelles générées sur leur territoire ;

2º les municipalités qui le désirent pourront se voir accorder par voie législative la propriété des matières recyclables générées sur leur territoire par les commerces et les institutions ; celles qui feront ce choix devront assumer la propriété de toutes les matières, et non seulement des matières rentables, afin de ne pas livrer une concurrence déloyale aux entreprises de récupération et aux organismes communautaires ;

3º les administrations municipales devraient recourir à la tarification unitaire pour financer les services de collecte, de transport et de mise en décharge, et appliquer cette tarification tant aux citoyens qu'aux commerces et institutions ;

4º les municipalités devront informer leurs citoyens et les associer aux décisions concernant la gestion des matières résiduelles.

Les groupes environnementaux et communautaires

La contribution la plus importante à la réflexion et à l'évolution de la gestion des matières résiduelles est venue et vient toujours du secteur des groupes environnementaux et communautaires. Ces groupes font partie de ce qu'il est désormais convenu d'appeler la famille de l'économie sociale. Ils contribuent à offrir des services de qualité au milieu dans lequel ils sont implantés, par l'exploitation de ses ressources vives. La tradition du mouvement communautaire est caractérisée par l'engagement social, la mobilisation du milieu, la mise au point de partenariats inédits et de projets audacieux.

Les groupes devront être encouragés à prendre des initiatives en matière de recherche et de développement, par exemple en suscitant des projets de mini-centres de recherche ou en y contribuant.

Les groupes environnementaux et communautaires développent souvent de nouveaux services ou de nouveaux créneaux aux services existants, mais il arrive qu'ils soient en concurrence avec l'entreprise privée. D'une part, l'entreprise privée s'approprie à l'occasion des idées ou projets développés par le mouvement environnemental ou le mouvement communautaire. D'autre part, certains groupes se lancent en affaires et offrent des services comparables à ceux de l'entreprise privée. Le gouvernement doit veiller à ne pas favoriser une compétition déloyale avec le secteur privé. Les groupes ne devraient donc pas avoir droit à des subventions publiques pour ces projets au moment où ils sont en concurrence avec le secteur privé. Le gouvernement devra cependant s'assurer que l'on ne recourt pas à leurs services de manière abusive et sans compensation équitable. Lorsqu'ils pratiquent des activités similaires à celles de l'entreprise privée ou exploitent des équipements, les groupes doivent être considérés sur le même pied que l'entreprise privée, sans concurrence déloyale. Il est par ailleurs primordial qu'ils ne soient pas considérés comme une réserve de services à bon marché.

Le gouvernement devrait, en revanche, accorder des subventions statutaires aux groupes pour leurs activités d'information, de formation, d'éducation ou de sensibilisation.

■ Recommandation 6

En ce qui concerne les groupes environnementaux et communautaires, la Commission recommande :

1° qu'ils soient reconnus pour leurs contributions futures suivantes dans le domaine des matières résiduelles :

- la sensibilisation ;
- l'éducation ;
- la formation de la population en matière de gestion des résidus ;
- la surveillance ;
- l'encadrement de la participation du public ;
- le service-conseil aux entreprises et aux municipalités ;
- la gestion d'équipement comme une ressourcerie ;
- l'implantation de programmes de collecte sélective ;

2° qu'ils soient encouragés à prendre des initiatives en matière de recherche et de développement ;

3° que le gouvernement, le cas échéant, leur accorde des subventions statutaires pour leurs activités d'information, de formation, de sensibilisation et d'éducation.

Les conseils régionaux de l'environnement

Il existe un besoin d'intégration à l'échelle des régions administratives, notamment pour la mise en commun des plans de gestion afin de constituer une base commune de connaissances utiles aux partenaires concernés. Il existe également un besoin de synergie pour la mise en commun de l'expertise des municipalités les plus engagées dans la gestion des matières résiduelles et de celles qui ont réalisé des expériences innovatrices ou performantes. Les conseils régionaux de l'environnement peuvent faciliter cette intégration à l'échelle de la région administrative et le maillage des ressources.

Les CRE peuvent aussi jouer un rôle-conseil auprès des MRC. Des frontières parfois artificielles peuvent représenter un frein aux gains environnementaux, sociaux et économiques qui sont recherchés dans les processus de gestion des matières résiduelles. Ainsi, le territoire régional doit offrir un équilibre entre les forces économiques et l'efficacité des technologies environnementales, dans un

constant souci de la cohésion et d'acceptation sociale. S'il appartient aux MRC de statuer sur la question des territoires de collecte, l'aide des partenaires au sein de la région administrative peut s'avérer facilitante. Il sera d'ailleurs davantage question du rôle des CRE au chapitre 13.

■ Recommandation 7

En ce qui concerne les conseils régionaux de l'environnement, la Commission recommande :

1° qu'ils soient reconnus pour leurs interventions suivantes dans le domaine des matières résiduelles :

- l'intégration des plans de gestion à l'échelle des régions administratives ;
- la mise en commun de l'expertise des municipalités performantes ou innovatrices ;
- le service-conseil auprès des MRC dans leurs relations communes pour l'adoption de leur plan de gestion ;

2° que leur financement tienne compte des nouveaux mandats qui leur seraient impartis.

Le milieu industriel, commercial et institutionnel

La gestion des résidus constitue une composante de la performance commerciale des entreprises, particulièrement en raison des normes internationales de plus en plus sévères. Les entreprises n'ont pas le choix : ou bien la gestion des résidus freinera la performance globale de l'entreprise, ou bien elle la favorisera et la servira.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a mis au point le concept de la production propre dans les procédés industriels. Il s'agit de l'application continue d'une stratégie environnementale intégrée et préventive sur les procédés et les produits, afin de réduire les risques pour les humains et l'environnement. En ce qui concerne les procédés de fabrication, une production propre passe par la conservation des matières premières et de l'énergie, l'élimination de matières toxiques, et la réduction de la quantité et de la toxicité de toutes les émissions et résidus générés par le procédé. En ce qui a trait au produit, le concept vise une réduction des effets négatifs au cours du cycle de vie entier du produit. La production propre est atteinte grâce à un savoir-faire, une technologie améliorée et un changement dans les façons de penser. À long terme, c'est la méthode la plus économique de gestion des procédés, de développement et de fabrication de produits. Les coûts associés aux résidus et aux émissions, ainsi que les impacts sur l'environnement et la santé peuvent être alors évités.

La responsabilité du producteur veut que le fabricant d'un produit soit responsable de l'impact sur l'environnement de son produit tout au long de son cycle de vie. En faisant en sorte que le coût réel de la gestion des résidus soit pris en compte dès la conception, il devient plus profitable pour les fabricants de créer des produits qui soient plus faciles à démonter, à réparer, à réutiliser et à recycler. La reprise d'un produit à la fin de son cycle de vie par son producteur constitue la meilleure façon d'internaliser les coûts de production.

Dans cette optique, le MEF propose que les associations professionnelles obligent leurs membres à produire des audits et plans de réduction, ou bilans-audits, et à les rendre publics. La difficulté principale d'une telle mesure vient du fait que les associations ne possèdent pas un tel pouvoir sur leurs membres; elle a été amplement soulignée lors de l'audience publique. La Commission recommande donc de ne pas faire appel à ces associations et d'obliger par voie réglementaire les entreprises à produire des bilans-audits. La Commission tient toutefois compte des commentaires des participants sur la difficulté de gérer le très grand nombre de bilans-audits si toutes les entreprises devaient en produire un. Elle recommande donc de fixer un seuil pour limiter le nombre d'industries, de commerces et d'institutions assujettis à cette obligation, par exemple un seuil quantitatif de matières résiduelles générées. Ce seuil devra être établi par la société proposée par le MEF (voir les chapitres 3 et 13). Pour la réalisation de leur bilan-audit, les entreprises pourraient recevoir l'aide de leur groupe sectoriel en matière d'encadrement méthodologique. Les bilans-audits pourraient être examinés par un comité aviseur formé de différents acteurs. La Commission recommande aussi que les bilans-audits s'appliquent aux résidus solides «valorisables» issus de leurs opérations et destinés à l'élimination ou à la mise en valeur. La fréquence de production des bilans-audits sera modulée selon les besoins (voir le chapitre 13).

De son côté, l'industrie de l'environnement forme l'un des créneaux économiques les plus prometteurs pour la prochaine décennie. Le Québec doit assurer sa part de marché et élaborer une stratégie de développement de cette industrie. Les résidus solides sont des ressources à exploiter pour la création de milliers d'emplois. Il y a là une occasion à saisir et à développer. Ainsi, le Québec pourrait devenir un chef de file mondial par son expertise et ses technologies en gestion des matières résiduelles. Son savoir-faire pourrait être exporté ou donner lieu à des alliances stratégiques, ou encore à des projets de fabrication sous licence.

Les entreprises de récupération et celles d'élimination assument la responsabilité d'offrir des services de qualité, fiables et sécuritaires. Des partenariats féconds pourraient être établis entre le privé et le public avec des obligations contractuelles de performance. Ainsi, des projets conjoints privés-publics pourraient donner lieu à des engagements contractuels audacieux en matière de réduction, de réemploi, de recyclage et de valorisation. Les municipalités, les entreprises privées et les organismes communautaires auraient tout avantage à conclure de telles ententes de partenariat.

■ Recommandation 8

À l'égard du milieu industriel, commercial et institutionnel, la Commission soumet les éléments de recommandation suivants:

1° dans une perspective durable et pour améliorer la compétitivité des entreprises, le milieu industriel et commercial devrait souscrire au concept de «production propre», lequel consiste à appliquer en continu aux procédés de production et aux produits une stratégie environnementale préventive en vue de réduire les risques pour l'environnement;

2° les producteurs devraient élaborer des programmes de reprise de produits (voir le chapitre 13;

3º par un seuil de quantité de matières résiduelles générées, la société proposée devrait assujettir les industries, les commerces et les institutions à la production et la divulgation d'un bilan-audit;

4º les bilans-audits, rendus obligatoires par voie réglementaire, s'appliqueront aux résidus solides «valorisables» issus de leurs opérations et destinés à l'élimination ou à la mise en valeur;

5º le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie élaborera, en concertation avec le milieu industriel, commercial et institutionnel, une stratégie de développement de l'industrie de la mise en valeur des matières résiduelles.

Les citoyens

Les citoyens sont préoccupés par la protection de l'environnement, de leur propre santé, et par la conservation des ressources. En général, ils sont prêts à des changements de comportements majeurs qui pourraient même amener des modifications de leur mode de vie. Des services publics, ils réclament de plus en plus la fin du saccage et du gaspillage des ressources et le début d'une aire de conservation et de partage. Devant l'état actuel des finances publiques, nombreux sont ceux et celles qui se posent la question morale du droit d'une génération de repousser sur ses enfants et ses petits-enfants les méfaits de sa surconsommation et de sa négligence.

Pour vivre en société, il faut des consensus. La cohésion et l'identité de la société en dépendent. Si le gouvernement a la responsabilité de protéger la société et les citoyens, ces derniers ont des devoirs à l'égard de la chose publique. En ce qui concerne la gestion des matières résiduelles, leurs devoirs dépassent la gestion domestique du sac vert. Le projet de la société québécoise doit inclure les résidus afin qu'ils soient perçus comme des ressources porteuses d'un potentiel de mise en valeur.

En tant que citoyens, les individus ont le devoir de s'informer, de participer et de surveiller les décisions publiques relatives à la gestion des matières résiduelles. Cependant, ils éprouvent souvent le problème de l'accès à l'information. Les synthèses n'existent pas, les sources de documents publics sont parfois nébuleuses. Les problématiques et les enjeux sont rarement dégagés. Et souvent ils se voient confronter à des demi-vérités ou des réalités tronquées, parfois même à des portraits de situation incomplets.

En tant que consommateurs, les individus ont la responsabilité de se renseigner, d'éduquer leurs enfants à la consommation intelligente, de participer correctement au programme de récupération et de consommer des produits présentant le moins possible d'effets nocifs pour l'environnement.

Les citoyens doivent davantage participer à toutes les étapes des processus décisionnels qui concernent la gestion des matières résiduelles et, à cet égard, leur participation doit être facilitée et encadrée. Un moyen utile consisterait à créer dans chaque MRC ou communauté urbaine un comité consultatif en gestion intégrée des résidus (COCOGIR). Ce comité aurait pour mandat d'assurer une place réelle à la participation du public dans l'élaboration et l'adoption des plans de gestion. Il veillerait à informer le public afin de le faire participer le plus tôt possible au processus d'élaboration du plan de gestion. Le COCOGIR pourrait aussi assumer un rôle de surveillance, notamment en constituant des comités de

vigilance chargés de suivre l'exploitation des équipements d'élimination et de mise en valeur, ainsi que des comités de suivi postfermeture des sites (voir le chapitre 9). Il assurerait également le suivi des objectifs du plan de gestion. La composition, le mandat et le fonctionnement des COCOGIR devraient faire l'objet d'une concertation dans le milieu.

■ Recommandation 9

Relativement à la participation des citoyens, la Commission recommande que :

1° les pouvoirs publics s'assurent de fournir une information juste, complète et agrégée mettant en évidence les enjeux ;

2° chaque MRC ou communauté urbaine soit tenue d'instituer un comité consultatif en gestion intégrée des résidus (COCOGIR) qui veillera à assurer la participation du public dans l'élaboration et l'adoption des plans de gestion des matières résiduelles et à assumer un rôle de suivi et de surveillance (voir le chapitre 9).

Chapitre 5 La réduction et la mise en valeur des matières résiduelles

La mise en valeur des matières résiduelles : considérations générales et outils de prise de décision

Sur le plan écologique, la mise en valeur des matières résiduelles est cohérente et justifiée dans la mesure où sa mise en pratique conduit à l'atteinte de deux objectifs interreliés : la conservation des ressources et la protection du milieu naturel. Or, l'adhésion au principe de la hiérarchie des 3RV est généralement considérée comme la meilleure approche pour assurer la conservation des ressources et la protection du milieu naturel à travers, dans l'ordre, la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation. La Commission a examiné chacun de ces moyens, leurs limites, et les considérations qui devraient être retenues quant à la hiérarchisation de leur mise en œuvre.

La réduction

La priorité de la réduction dans la hiérarchie des 3RV découle d'un constat fort simple : un objet qui n'est pas produit ne contribue pas à la charge polluante du milieu naturel et n'engendre pas non plus des résidus à gérer.

La réduction des matières résiduelles pourrait se traduire, de façon draconienne, par l'abandon pur et simple des activités de production à l'origine même des résidus. Cependant, une telle démarche comporte des effets indésirables. Par exemple, l'interdiction de l'automobile en faveur des moyens collectifs de transport aurait certes des avantages indéniables sur le plan écologique, mais elle comporterait par ailleurs des répercussions économiques majeures sur l'industrie automobile et les secteurs d'activités connexes.

Une réduction à la source pourrait aussi se réaliser en diminuant les activités de consommation. Dans les sociétés industrielles, la progression continuelle de la formation des déchets est attribuable non seulement à la croissance démographique, mais aussi à l'augmentation du taux de consommation par famille. Cependant, il n'est pas aisé d'atteindre une réduction des déchets de 50 % en diminuant la consommation de 30 % ou 40 % sans entraîner une incidence économique et sociale importante.

La réduction à la source est possible également grâce à une amélioration continue de l'efficacité des procédés de production et au remplacement des substances nocives dans les produits fabriqués. C'est surtout sur ce terrain que se manifestent la plupart des réalisations en matière de réduction à la source.

Mais, comme la réduction à la source consiste pour l'essentiel à faire plus et mieux avec moins, elle passe souvent inaperçue comparativement aux deux autres R de la hiérarchie: le réemploi et le recyclage.

S'il reste en effet beaucoup à faire en matière de conservation des ressources et de protection du milieu naturel, des progrès considérables ont été réalisés durant les deux dernières décennies, notamment au chapitre de la consommation spécifique des ressources, c'est-à-dire la quantité de matière et d'énergie nécessaires à la production d'une unité de bien donnée.

C'est notamment le cas de la consommation énergétique dans tous les pays industriels. Au Québec, la consommation totale de l'énergie a augmenté de 2,5% seulement entre 1974 et 1994 tandis que le produit intérieur brut en dollars constants a connu une augmentation de 55,9% pour la même période[1]. Cette amélioration considérable du facteur d'intensité énergétique associé à l'activité économique et industrielle est la manifestation d'une augmentation continue de l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles dans les procédés de production industrielle, qu'il s'agisse du poids des véhicules, de la consommation énergétique des appareils ménagers et électroniques, ou des techniques du bâtiment.

Cette réduction à la source par la voie d'une amélioration de l'efficacité se manifeste également dans le domaine des matières résiduelles. En voici quelques exemples:

- la réduction de plus de 20% du poids des emballages depuis l'adoption du Protocole national sur les emballages en 1990;
- la prolongation de la vie utile des pneus, de 40 000 à 100 000 km;
- l'allongement de la durée de vie des accumulateurs électriques de véhicules, qui représentent une source de propagation du plomb dans l'environnement;
- l'augmentation de la durée de vie de différents objets tels les ampoules électriques, et la réduction de leur consommation d'énergie;
- la réduction de 60% du poids des contenants de boissons depuis 1988;
- l'émergence des activités de vente en vrac des aliments et boissons, et la mise en marché des contenants en format «familial», ce qui réduit à la source le taux de déchets par ménage;
- l'accroissement de la vie utile des piles électriques et la réduction considérable de leur teneur en métaux toxiques tels le mercure et le cadmium.

La réduction à la source par l'amélioration progressive de l'efficacité d'utilisation des ressources matérielles et énergétiques est souvent le résultat cumulatif d'un ensemble de facteurs. Outre le progrès technique qui joue un rôle important dans ce domaine, deux de ces facteurs sont déterminants: le prix des ressources et la réglementation gouvernementale.

1. Pour un Québec efficace: rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie.

Le prix des ressources naturelles constitue une incitation majeure de réduction à la source, parce que toute augmentation de coûts conduit forcément à en économiser l'utilisation. Ce n'est pas l'effet du hasard si les plus grandes réalisations en matière de réduction à la source ont vu le jour dans le sillage de la crise pétrolière de 1973. Le mécanisme de prix et, par le fait même l'internalisation progressive des coûts de production demeurent l'incitation la plus importante pour promouvoir la réduction à la source.

Cependant, il n'y pas que le libre jeu du marché qui soit en mesure de fournir une telle incitation. La réglementation gouvernementale joue également un rôle important: elle peut influencer le circuit de production marchande pour atteindre des objectifs jugés désirables. L'interdiction de la production de certains produits par voie réglementaire est le moyen le plus direct pour éliminer à la source une substance nocive. Une telle pratique est courante pour protéger la santé et la sécurité du public (l'interdiction de la mousse isolante à base d'urée-formaldéhyde, l'interdiction des vêtements d'enfants traités à l'amiante, le bannissement de l'amiante dans le domaine du bâtiment, l'interdiction d'ajouter des composés organiques de plomb dans l'essence, etc.).

Il existe aussi un exemple récent d'élimination à la source par voie réglementaire pour des considérations strictement environnementales: l'interdiction de produire des chlorofluorocarbones (CFC) en vertu du Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone. Il s'agit d'un accord international, et c'est précisément cette caractéristique qui a facilité l'adhésion des différents pays signataires. Il est en effet malaisé pour un État de recourir seul à l'interdiction de certains produits si de tels produits sont admis ailleurs et ce, souvent pour des considérations économiques dans un contexte de libre circulation des biens à l'échelle mondiale.

Par ailleurs, une réglementation visant à réduire la pollution conduit toujours, dans un premier temps, à l'augmentation des coûts de prise en charge des rejets, des émissions et des résidus de production, compte tenu des investissements à allouer. De ce fait, la réglementation environnementale constitue une incitation importante qui favorise la réduction. L'imposition de taxes et redevances spécifiques amène aussi d'importantes réductions à la source de produits ou pratiques jugés néfastes pour l'environnement.

L'introduction progressive du principe de la responsabilité des producteurs face aux résidus postconsommation constitue également une incitation à les réduire à la source. En obligeant les producteurs à assumer la prise en charge des résidus de leurs produits, ils réalisent vite l'intérêt qu'ils ont à les réduire dans toute la mesure du possible.

Aujourd'hui, un tel principe est admis et mis en pratique dans les pays industriels tels l'Allemagne, la France, l'Autriche, les Pays-Bas, la Belgique, le Royaume-Uni et les pays scandinaves. Il est aussi à la base du système canadien élaboré par les entreprises à la suite du Protocole national sur l'emballage pour la prise en charge des résidus postconsommation.

Le réemploi

Le réemploi consiste à réutiliser un objet sans pour autant changer sa forme ou sa fonction. Le contenant de boisson consigné à des fins de réutilisation, les meubles, les vêtements, les appareils ménagers, les voitures d'occasion et tout objet acheté au moyen des petites annonces sont autant d'exemples qui illustrent le réemploi comme mode de mise en valeur dans la vie de tous les jours.

Le réemploi n'est pas nouveau ; c'est une activité courante dans toute société ainsi qu'un mode de mise en valeur pratiqué à toutes les époques. Il trouve son origine dans la dynamique spontanée du marché qui favorise la recherche par les uns des produits utiles à moindre coût, et l'intérêt pour les autres d'obtenir un prix, même modeste, pour un produit qui ne leur est plus utile.

Ainsi, il se constitue autour du réemploi un réseau important d'activités commerciales. Une partie considérable de ces activités est le propre d'établissements commerciaux dont la rentabilité est assurée par la remise en état et la revente des objets jetés ou vendus. Le réemploi est aussi largement pratiqué à travers un réseau d'organismes communautaires, d'activités caritatives, et par le public à travers des activités spontanées telles que les «ventes de garage».

Il existe aussi une nouvelle forme de promotion du réemploi motivée par des considérations et des engagements d'ordre écologique et social. Il s'agit, par exemple, des ressourceries issues du milieu associatif voué à la protection de l'environnement et à la création d'emplois socialement utiles. Il en est question plus loin dans la section sur les modèles de prise en charge.

Le réemploi est donc une activité largement répandue. Outre sa contribution générale à l'activité économique, il amène une réduction des résidus destinés à l'élimination.

Le réemploi de certains produits pourrait être rendu obligatoire par intervention réglementaire, notamment dans le domaine des emballages, et particulièrement des contenants de boissons. Deux avenues sont envisageables: obliger la vente de certaines catégories de boissons dans des contenants réutilisables seulement, et imposer une consigne remboursable en entier pour les contenants réutilisables et en partie seulement pour les autres contenants. Cette forme de consigne différentielle est largement pratiquée au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

Le réemploi d'un objet a l'avantage d'éviter la consommation de ressources et d'énergie nécessaire à la fabrication d'un objet similaire, de même que la pollution et les déchets qui en résultent. En prolongeant la vie utile d'un objet, le réemploi réduit le taux des matières résiduelles du produit concerné. Ces avantages expliquent pourquoi le réemploi est toujours situé au deuxième rang dans la hiérarchie des 3RV. Cependant, le choix du réemploi comme mode de mise en valeur dépend en grande partie de la nature du produit ou du contexte de son usage.

Par ailleurs, le réemploi d'un objet n'est pas toujours sans coût environnemental. La réutilisation des contenants de boissons implique des opérations de lavage et d'aseptisation qui créent des rejets dans l'environnement. Ces conséquences sont souvent moindres que le coût environnemental de la fabrication ou du recyclage des contenants, mais cela n'est pas toujours le cas. Ainsi, le réemploi des contenants de verre est plus rentable sur le plan écologique lorsque les grands centres de consommation

du produit sont proches des lieux de fabrication. Mais la situation pourrait être tout autre s'il fallait transporter des contenants lourds, même vides, sur de grandes distances. Dans de tels cas, le coût du transport du point de vue de la consommation énergétique et des émissions atmosphériques pourrait réduire considérablement, voire annuler les avantages du réemploi comparativement à l'utilisation de contenants plus légers, à usage unique, mais recyclables.

Selon le contexte, d'autres considérations pourraient aussi militer en faveur de l'usage de contenants recyclables à remplissage unique et ce, malgré un avantage établi sur le plan écologique des contenants à remplissage multiple. Ainsi, la sécurité des enfants et des écoliers pourrait justifier le recours à des contenants légers et souples pour la livraison des jus et du lait dans des portions individuelles.

Le réemploi d'un meuble, d'un jouet ou d'un vêtement est certainement bénéfique sur le plan de la conservation des ressources et de la réduction des coûts écologiques de production. Toutefois, le réemploi pourrait aussi avoir le désavantage de prolonger la vie utile des produits dont l'utilisation est plus nocive pour l'environnement qu'une nouvelle génération de ces mêmes produits. Sur ce plan, le domaine de la consommation énergétique en fournit des exemples. Un véhicule ou un appareil ménager vieux de plusieurs années représentent certainement un avantage économique indéniable pour leur acheteur. Mais l'utilisation prolongée de ces produits comporte le désavantage de maintenir la consommation globale de l'énergie et l'émission de polluants à un niveau plus élevé qu'il pourrait l'être par l'emploi de véhicules ou d'appareils neufs.

À la lumière de ces considérations, certaines conclusions générales se dégagent:

- le réemploi permet un ralentissement de la consommation des ressources et de l'énergie de même que de la pollution associée aux procédés de fabrication, d'une façon correspondante à l'allongement de la vie utile d'un produit;
- la réintroduction par le réemploi d'un produit dans le cycle d'usage présente l'avantage d'exiger peu de dépenses d'énergie et de ressources, qui sont souvent occasionnées par des travaux mineurs de remise en état et de réparation (ce qui le distingue principalement du recyclage);
- les avantages du réemploi pourraient toutefois être réduits, voire annulés selon les caractéristiques géographiques, démographiques et industrielles d'une région donnée et selon le contexte d'usage du produit concerné. L'importance relative de ces avantages pourrait être réduite par d'autres risques et inconvénients qui relèvent entre autres de la santé, de la sécurité ou de l'emploi;
- l'allongement de la vie de certains produits par le réemploi pourrait comporter des effets négatifs sur le plan écologique.

Le recyclage

Troisième dans la hiérarchie des 3RV, le recyclage est aussi une vieille pratique de mise en valeur issue du fonctionnement spontané du marché. Ainsi, le recyclage des matières rebutées constitue depuis fort longtemps une source économique d'approvisionnement pour des secteurs industriels tels que la fabrication des produits métalliques et du verre.

Un objet est recyclé lorsqu'il subit des procédés de traitement et de transformation visant sa réintroduction dans le circuit de fabrication. Le recyclage primaire vise à recycler l'objet sous sa forme d'origine ; tel est le cas des cannettes d'aluminium et des bouteilles en verre. Le recyclage secondaire réintroduit une matière recyclée dans le processus de fabrication d'un produit différent. Par exemple, certaines bouteilles de plastique (PET), une fois recyclées, servent à confectionner des vêtements de sport d'hiver et des sacs de couchage. Le recyclage tertiaire consiste à utiliser des matières résiduelles hétérogènes transformées pour fabriquer un produit entièrement différent sur le plan physique et chimique. Le recyclage de déchets mixtes pour la fabrication des matériaux de construction composites en est un exemple.

Par ailleurs, la mise en valeur des résidus verts, des matières putrescibles et des produits de bois par compostage en dehors du lieu de production représente une forme de recyclage lorsque la qualité du compost produit autorise son utilisation.

Le recyclage permet une réduction du taux d'usage de matières premières et de ressources énergétiques, contribuant ainsi à réduire la quantité de rejets et d'émissions polluantes, et de déchets à prendre en charge. Selon l'analyse récente du Environmental Defense Fund des États-Unis, le recyclage d'une tonne de matières récupérées dans les programmes de collecte sélective conduit à une économie de 187 $ US en dépense énergétique, même en tenant compte des activités de collecte et du transport de ces matières. Le recyclage comporte également des avantages économiques en coûts évités d'élimination, qui peuvent être significatifs pour, par exemple, l'Europe de l'Ouest, le Japon et le Nord-Est américain où les coûts d'élimination sont fort élevés.

Si l'effet du réemploi sur le marché de l'emploi est rarement abordé dans des études d'envergure, il est toutefois largement établi que le recyclage est plus créateur d'emplois que les activités d'élimination. Selon Collecte sélective Québec, les activités de récupération à des fins de recyclage engendrent au Québec des activités économiques de l'ordre de 150 millions de dollars par année, ce qui soutient plus de 3 000 emplois directs et indirects (06.DM-8).

Ailleurs au Canada, le Recycling Council of Ontario estime qu'en 1994, cette province comptait 720 entreprises engagées dans des activités de recyclage qui employaient 12 000 personnes. Une étude américaine conclut que le recyclage représente une valeur économique ajoutée de 7,2 milliards de dollars sur une base annuelle pour les dix États du Nord-Est américain et ce, par les activités industrielles supplémentaires qu'il engendre. Dans ces États, 103 000 personnes, ou 2,3 % de l'ensemble des emplois, étaient engagées dans des activités industrielles liées au recyclage en 1991.

Par contre, plusieurs études démontrent que ces avantages économiques et écologiques sont très sensibles à l'efficacité d'organisation des activités de recyclage. C'est notamment le cas dans le domaine de la collecte sélective où l'optimisation des opérations de collecte et de transport a un effet considérable sur les bénéfices économiques et écologiques du recyclage.

Par ailleurs, comme il implique des procédés industriels de traitement, de séparation mécanique et physicochimique, ainsi que de remise en forme des matières récupérées, le recyclage conduit inéluctablement à la production d'émissions, de rejets et de déchets de fabrication (boues de désencrage, matières contaminées, rebuts de production, etc.). De tels résidus pourraient atteindre jusqu'à 15% ou 20% des matières recyclées selon la nature de ces matières et des procédés de fabrication utilisés. Certains de ces résidus se prêtent bien à une mise en valeur ultérieure et d'autres, pour lesquels aucune utilité n'est identifiable pour des considérations techniques ou économiques, prennent la voie de l'élimination.

Pour ce qui est des émissions issues du recyclage, leur quantité, leur qualité et leur nocivité environnementale varient selon la matière recyclée. Ainsi, le recyclage du verre conduit à l'émission de gaz traditionnellement associés aux procédés de combustion, tels les oxydes de carbone et d'azote. Le recyclage du plastique pourrait produire moins de gaz, mais il entraîne souvent le dégagement de composés organiques étrangers au recyclage du verre.

Le recyclage des matières résiduelles comporte aussi des limites et des difficultés qui varient d'une matière à l'autre. Ainsi, si le verre, le fer et les thermoplastiques sont, en principe, recyclables à l'infini, il n'en est pas de même pour le papier dont les fibres ne sont recyclables qu'à quelques reprises. Une fois leurs propriétés structurantes perdues, ces fibres doivent être valorisées autrement ou éliminées. Par ailleurs, si le recyclage du verre et des métaux s'avère une pratique fort ancienne qui ne pose pas de difficultés techniques majeures et si le recyclage du papier est aujourd'hui pratique courante, le recyclage des matières plastiques, en revanche, pose certains problèmes en partie attribuables à la grande variété des produits sur le marché et à la difficulté de séparer les plastiques mixtes.

Toutefois, un progrès considérable a été marqué depuis l'avènement des pratiques de recyclage par la collecte sélective vers la fin des années 80. Depuis, le taux de recyclage est en augmentation continuelle, des procédés plus efficaces de recyclage sont progressivement mis en place et de nouveaux débouchés se développent graduellement. Ce progrès se manifeste aussi dans le domaine du recyclage des matières plastiques, et même dans le recyclage des contenants souples composites tel l'emballage Tetrapak (06.DM-38).

Contrairement à la réduction à la source et au réemploi, l'expansion considérable des activités de recyclage des dernières années dans la plupart des pays industriels résulte essentiellement de mesures législatives et réglementaires. Au Québec comme ailleurs, des objectifs de réduction de la quantité des déchets éliminés ont été fixés. Pour atteindre ces objectifs, plusieurs pays et États ont rendu la collecte sélective et la récupération des matières recyclables obligatoires. Ils précisent souvent les niveaux de recyclage à atteindre à l'intérieur d'échéanciers, soit pour des catégories de résidus (domestiques, industriels, etc.), soit pour des matières (papier, verre, plastiques, etc.).

La promotion du recyclage par voie réglementaire prend aussi d'autres formes. Certains règlements prescrivent une teneur minimale en matière recyclée, comme dans le cas du papier journal, entraînant ainsi une intensification des pratiques de recyclage du papier et l'émergence de techniques de désencrage. D'autres mesures autorisent l'accès au marché de certains produits dans la mesure où les fabricants prennent en charge une part minimale des résidus générés à des fins de recyclage.

Des 3RV, le recyclage demeure l'option privilégiée par les industries. En effet, le milieu industriel préfère souvent composer avec des contraintes de recyclage plutôt que des contraintes de réduction à la source ou de réemploi à cause de la souplesse qu'il permet au regard des techniques et des procédés de fabrication. De plus, le recyclage laisse aux producteurs une liberté d'action dans le choix des matières et des formes d'emballages les plus aptes à servir leurs intérêts.

La valorisation énergétique

À défaut de pouvoir réduire à la source, réemployer ou recycler un résidu donné, la hiérarchie des 3RV prescrit l'extraction de la valeur calorifique de ce résidu à des fins utiles plutôt que de l'éliminer par simple incinération ou mise en décharge. La valorisation énergétique se pratique souvent par l'utilisation directe de résidus à haute valeur calorifique comme combustible dans des installations industrielles de production (papeteries, cimenteries, aciéries, centrales thermoélectriques, etc.).

La valorisation énergétique est une pratique courante dans la plupart des pays industrialisés. Elle se présente comme une option envisageable lorsque d'autres modes de mise en valeur n'existent pas, faute de moyens techniques. La valorisation énergétique permet une réduction de la consommation des combustibles fossiles, une réduction des déchets mis en décharge et, souvent, une diminution du taux d'émission des gaz à effet de serre dans l'atmosphère lorsqu'un combustible fossile est remplacé par un résidu d'origine végétale.

Placée en dernier dans la hiérarchie de mise en valeur, la valorisation énergétique est habituellement contestée comme forme d'incinération déguisée et en tant que source d'émissions atmosphériques. Pour certains, l'accès facile à la valorisation énergétique pourrait constituer un empêchement à l'émergence de techniques moins dissipatrices de mise en valeur des matières résiduelles. Pour le secteur industriel, la valorisation énergétique représente une forme légitime et rationnelle de mise en valeur. Elle comporte des avantages à la fois économiques et écologiques, et permet d'éviter certains effets pervers qui pourraient découler du recyclage au-delà de certains seuils.

Les études d'opportunité écologique et les analyses de cycle de vie

La mise en valeur des matières résiduelles implique donc des choix entre plusieurs options, lesquels requièrent des critères et des outils de prise de décision. Comme on l'a vu, le principe de la hiérarchie des 3RV constitue un guide utile de référence dans l'élaboration d'une stratégie globale de mise en valeur des matières résiduelles. Cependant, comme pour tout principe, la mise en pratique de la

hiérarchie des 3RV pourrait se heurter à des situations d'exception dictées par des circonstances particulières et une application rigide et dogmatique de la hiérarchie des 3RV pourrait même engendrer des effets écologiques pervers.

L'opportunité de mettre en valeur une matière résiduelle par une méthode plutôt qu'une autre, ainsi que la portée et l'envergure d'une telle action devraient donc être assujetties à des études rigoureuses afin de démontrer que la mise en valeur peut véritablement atteindre les objectifs recherchés. Ces études devraient également démontrer que le moyen de mise en valeur retenu ne comporte pas d'effets pervers susceptibles de réduire ou d'annuler les avantages escomptés. Il s'agit d'études comparatives que l'on pourrait qualifier d'opportunité écologique, et dont les analyses de «cycle de vie» devraient faire partie intégrante lorsque l'objet ou le produit à l'étude le justifie.

Une définition largement acceptée de l'analyse du cycle de vie est fournie par la Society of Toxicology and Chemistry qui la présente comme un processus objectif visant à évaluer les conséquences environnementales attribuables à un produit, un procédé ou une activité. Ce processus s'appuie sur l'identification et la quantification des flux de matières et d'énergie qui leur sont associés et les rejets et résidus qui en découlent. Il vise également à identifier et à effectuer des mesures aptes à assurer une amélioration de la qualité de l'environnement» (traduction de la Commission). Appliquée à un produit ou à une activité, l'analyse du cycle de vie se base sur trois éléments:

- l'établissement d'un inventaire détaillé des flux de matières et d'énergie, ainsi que des émissions, des rejets et des résidus attribuables à un produit ou une activité;
- l'identification et la quantification des impacts qui leur sont associés;
- l'identification et l'évaluation des mesures aptes à assurer une amélioration de la qualité de l'environnement eu égard au produit ou à l'activité concernés.

L'importance et l'utilité des analyses de cycle de vie sont aujourd'hui largement reconnues. Ainsi, le Conseil de l'OCDE a adopté en 1991 une recommandation invitant les États membres à recourir à des pratiques intégrées en matière de prévention de la pollution sur la base des analyses de cycle de vie. Les analyses de cycle de vie font l'objet de programmes structurés au sein des agences et des ministères publics dans plusieurs pays. En Suède, les écocycles font l'objet d'une législation, et plusieurs pays européens, telle la France, s'apprêtent à se donner des instruments législatifs et réglementaires dans le même sens. Environnement Canada mène aussi un programme d'analyse de cycle de vie qui a pour objectif de caractériser les répercussions écologiques des modes courants de production et de consommation.

Malgré leur valeur, les analyses de cycle de vie constituent une activité complexe qui n'est qu'à ses débuts et qui se heurte à certaines difficultés mises d'ailleurs en évidence dans une étude comparative menée par le ministère de l'Environnement du Québec[1].

1. Les études de cycle de vie: revue de la littérature et analyse critique; Sylvie Bisson et Mario Bérubé, Service des secteurs institutionnel, commercial et industriel; Direction de la récupération et du recyclage, ministère de l'Environnement, juin 1993.

Ainsi, les résultats de telles analyses sont très sensibles à ce qu'on appelle «l'enveloppe ou les frontières d'analyse», c'est-à-dire l'étendue des facteurs à prendre en considération lors de l'évaluation d'un produit ou d'une activité. Faut-il, par exemple, tenir compte de l'usure des routes dans une analyse comparative portant sur la mise en valeur du verre et des plastiques comme matières d'emballage? Faut-il se limiter à une quantification des émissions et rejets associés à des produits ou des activités assujettis à l'analyse, ou faut-il tenir compte de leur nocivité relative? Et s'il faut en tenir compte, comment pondérer une telle nocivité et selon quelle échelle? En matière d'analyse comparative de consommation énergétique, faut-il se limiter à une simple quantification de cette consommation, ou faut-il tenir compte des ressources énergétiques utilisées et de leurs particularités écologiques (thermique, hydraulique, nucléaire, etc.)?

Une autre difficulté consiste à transposer les résultats d'une analyse de cycle de vie effectuée dans un contexte industriel, géographique et énergétique particulier dans un autre contexte (d'un pays à l'autre, ou d'une région à l'autre). Une telle remise en contexte est souvent compliquée par l'absence de bases standardisées et convenues de facteurs d'équivalence, de conversion et de compensation, notamment en ce qui concerne la consommation de l'énergie. Cela explique les résultats souvent contradictoires qui se dégagent des analyses de cycle de vie effectuées par des producteurs ou des partisans de certaines pratiques de mise en valeur dans le but de promouvoir leur produit ou leur approche. Une utilisation cohérente des analyses de cycle de vie exige donc une standardisation des références et des approches méthodologiques qui doivent baliser ces analyses.

La mise en valeur des matières résiduelles

Dans le cas des matières résiduelles, les études d'opportunité écologique qui s'appuient sur les analyses de cycle de vie devraient justifier le mode et l'étendue de la mise en valeur d'une matière donnée. De telles études devraient tenir compte de trois aspects auxquels se rattachent respectivement un certain nombre d'éléments:

- les ressources à la base de la matière en question:
  - la rareté de telles ressources;
  - leur accessibilité;
  - les coûts écologiques rattachés à leur extraction (charges polluantes, dépenses énergétiques, dégradation du milieu naturel, analyse du cycle de vie);
  - les coûts écologiques associés à leur transformation (analyse du cycle de vie);
  - la capacité d'une prise en charge correcte de la pollution engendrée par ces activités;

- les répercussions associées à la mise en valeur :
  - les coûts écologiques (charges polluantes et dépenses énergétiques) attribués à chacune des activités suivantes (analyse de cycle de vie) :
    - la collecte ;
    - le tri et le conditionnement ;
    - le transport ;
    - la transformation ;
  - la capacité de prise en charge correcte de la pollution attribuable à ces activités ;
  - l'emploi de ressources supplémentaires qui pourraient être requises par la mise en valeur ;
- les conséquences associées à l'élimination :
  - le potentiel polluant de la matière à éliminer ;
  - les coûts écologiques des activités d'élimination (charges polluantes et dépenses énergétiques) ;
  - les risques écologiques et sanitaires des pratiques d'élimination ;
  - la rareté des ressources engagées dans les pratiques d'élimination (espace propice aux pratiques de mise en décharge, etc.) ;
  - la fragilité du milieu récepteur ;
  - la capacité d'une prise en charge correcte de la pollution découlant des activités d'élimination, et de réduire les risques écologiques et sanitaires qui en résultent.

C'est par des analyses comparatives et croisées de ces trois aspects que l'opportunité de choisir un mode de mise en valeur plutôt qu'un autre pourrait être déterminé pour une matière résiduelle ou une catégorie de ces matières. Étant basées sur le concept de cycle de vie, ces analyses permettent de fournir des réponses cohérentes à des questions qui s'imposent, particulièrement dans un contexte marqué par des limites quant aux moyens et aux ressources disponibles :

- quelles sont les matières ou les catégories de matières dont la mise en valeur pourrait procurer à la société un avantage écologique maximal ?
- faut-il maximiser par tous les moyens le recours au réemploi, et dans quelles conditions le recyclage serait-il l'option à privilégier ?
- faut-il prescrire des cibles et des modes de mise en valeur qui soient uniformes sur l'ensemble du territoire québécois, sans égard aux facteurs tels que la distance, la densité démographique, les patrons de consommation locale et les caractéristiques du milieu récepteur ?

- existe-t-il des taux de recyclage pour certaines catégories de matières dont le dépassement pourrait annuler les avantages écologiques escomptés (augmentation de certaines charges polluantes, augmentation indue des déchets plus complexes à prendre en charge que la matière résiduelle elle-même)?
- est-il plus opportun sur le plan écologique d'interdire l'emploi de certaines matières plutôt que de recourir à la mise en valeur de leurs résidus postconsommation?
- dans quelles conditions la valorisation énergétique serait-elle préférable au recyclage, et quelles limites devraient lui être imposées?

Pour la Commission, les études d'opportunité écologique et les analyses de cycle de vie constituent des outils essentiels à une prise de décision éclairée, et à l'identification des moyens les plus adéquats pour la mise en valeur des matières résiduelles.

■ Recommandation 10

Au sujet de la mise en valeur des matières résiduelles, la Commission propose les éléments de recommandation suivants:

1° le mandat de la société proposée devrait inclure la responsabilité d'instaurer un programme d'écocycles et d'analyse de cycle de vie, qui devrait comprendre une banque de données concernant les flux matériels et énergétiques impliqués dans les procédés de fabrication des produits, de même que les résidus et déchets qui en résultent;

2° la société proposée devra élaborer, en collaboration avec l'industrie, un système de standardisation de références et une approche méthodologique des analyses de cycle de vie et des études d'opportunité écologique en matière de mise en valeur; cette standardisation devrait tenir compte des analyses de cycle de vie menées ailleurs dans le monde;

3° la société proposée devra se donner les moyens appropriés pour coordonner, valider et agréer les analyses de cycle de vie menées par l'industrie dans le domaine de la mise en valeur;

4° la société proposée devra participer activement aux efforts d'harmonisation et de standardisation à l'échelle pancanadienne et internationale de la méthodologie des analyses de cycle de vie.

La réduction à la source

L'état de la situation

La réduction à la source occupe la première place dans la hiérarchie des 3RV parce qu'elle se situe en amont des matières résiduelles. C'est une démarche de nature préventive qui vise à réduire le poids, le volume et la toxicité des biens produits qui sont à l'origine des déchets. Chez les producteurs, cette démarche se manifeste par une modification de la conception des produits et des emballages qui cherche à réduire les matières premières et l'énergie utilisées. Chez les citoyens, elle se traduit par une évaluation judicieuse de leurs besoins de consommation, qui tient compte des conséquences environnementales des produits achetés. La réduction à la source est donc plus spécifique que le concept de réduction qui inclut l'ensemble des moyens permettant de diminuer la quantité de matières résiduelles vouées à l'enfouissement, soit la réduction à la source, le réemploi, le recyclage et la valorisation énergétique et biologique.

Les mesures gouvernementales

Au Québec, des efforts ont été amorcés afin d'encourager la réduction à la source. La Politique de gestion intégrée des déchets solides présentée par le MEF en 1989 décrivait les objectifs à atteindre, les moyens pour y parvenir, les avantages économiques et environnementaux escomptés, ainsi que les outils d'intervention auprès des entreprises. Cette politique visait à accroître la durée de vie des biens, à diminuer les quantités de matériaux utilisés dans la fabrication et l'emballage de ces biens, à réduire le poids et le volume du futur déchet ainsi que les déchets issus du processus de fabrication du produit. À long terme, les effets positifs escomptés étaient la diminution des coûts d'énergie et l'économie de ressources renouvelables ou non, de même qu'une réduction de la quantité des déchets de production et des déchets individuels voués à l'enfouissement. Cette politique souhaitait que les 3RV deviennent, suivant leur hiérarchie, les «assises d'une gestion intégrée des déchets solides au Québec» et que le gouvernement applique avec plus d'énergie les programmes de réduction des déchets à l'intérieur de ses organismes. Auprès des entreprises, la Politique proposait des subventions et des programmes de sensibilisation et l'élaboration d'accords avec l'industrie (00.DA-4, p. 5, 7).

Afin de réduire la quantité d'emballages mis au rebut, le gouvernement fédéral a entériné le Protocole national sur l'emballage en 1990. En effet, la quantité d'emballages utilisés est en constante progression depuis les années 70. En 1989, elle s'élevait, en moyenne, à une tonne par famille et 80% de l'emballage était envoyé à l'incinérateur ou au site d'enfouissement (00.DA-3, p. 17). Au Québec, les emballages représentent le quart des déchets et le coût de leur élimination atteint 135 millions de dollars par année (00.DA-15, p. 82).

Pour contrer cette tendance, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a demandé à son comité de gestion des déchets de mettre au point une politique sur l'emballage. Les objectifs de réduction du Protocole national sur l'emballage prévoyaient une diminution de 20% pour décembre 1992, 35% pour décembre 1996 et 50% pour décembre de l'an 2000. La réduction à la source devait être l'option privilégiée pour atteindre ces objectifs, suivie du réemploi et du recyclage (00.DA-3, p. 5). Les différents

moyens suggérés incluaient l'abandon de l'emballage ou de certains de ses constituants, une nouvelle conception, ou la réduction du poids ou du volume. De plus, les matériaux ayant des propriétés toxiques inacceptables devaient être éliminés ou réduits à un niveau acceptable. Le gouvernement demandait aux entreprises de réaliser des profils environnementaux, des plans d'action et des activités de recherche et développement assurant une réduction à la source de leurs produits, procédés et emballages, tout cela à l'intérieur d'un processus dynamique et évolutif. Le rapport d'étape de 1992 a démontré que le premier objectif de réduction avait été atteint et même légèrement dépassé. Cependant, cette réduction dépendait davantage des efforts de réemploi (36 %) et de recyclage (23 %) que de réduction à la source puisqu'au cours de la même période, soit entre 1988 et 1992, la production domestique d'emballage n'avait été réduite que de 13 % (00.DA-6, p. 19-22).

Pour faciliter l'atteinte des objectifs du Protocole national sur l'emballage, le CCME publiait en août 1994 des lignes directrices demandant d'appliquer en priorité des mesures de réduction à la source, incluant l'élimination de tout emballage superflu, la reformulation des emballages pour qu'ils exigent moins de matières ou d'énergie et l'élimination des substances toxiques utilisées dans la production des emballages (00.DA-5, p. 47 et 48).

De son côté, l'Assemblée nationale adoptait en juin 1994 la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives* pour permettre l'application du Protocole national sur l'emballage. Cette loi, qui n'est pas encore en vigueur, attribue au gouvernement du Québec de nouveaux pouvoirs réglementaires destinés à favoriser un meilleur contrôle de la réduction et de la mise en valeur des contenants, emballages, matériaux d'emballage ou produits désignés.

Les initiatives des municipalités

Beaucoup de municipalités considèrent que la réduction à la source échappe à leur juridiction parce que les règles de fabrication des produits et services sont liées aux politiques et normes des gouvernements du Québec et du Canada. Elles ne nient cependant pas leur responsabilité à cet égard. En effet, un nombre grandissant de municipalités considèrent la réduction à la source comme la première étape à franchir dans un processus de gestion intégré des matières résiduelles. Plusieurs ont déjà pris des mesures incitatives de réduction à la source, par exemple dans leurs politiques d'achat et dans le domaine de la promotion de comportements auprès des citoyens. Récemment, la Table de concertation de la CUM suggérait dans son rapport d'identifier des objectifs de réduction et d'examiner les réglementations municipales qui pourraient appuyer la réduction à la source, dans un esprit de responsabilisation de chacun des acteurs visés.

La réduction à la source chez les producteurs

Des initiatives de réduction à la source de la part des entreprises sont souvent motivées par des impératifs économiques tels que le coût des matières premières, de l'énergie et du transport. Elles peuvent également être suscitées par les pressions sociales exercées en vue d'une plus grande responsabilisation de l'entreprise. Les efforts de réduction à la source peuvent s'orienter, entre autres, vers le choix des matériaux utilisés, le format et la durabilité des produits, les méthodes de fabrication et le type d'emballage.

Afin de définir leurs stratégies de réduction, les entreprises peuvent faire appel à des outils de connaissances qui permettent une bonne prise de décision. Les bilans environnementaux, par exemple, peuvent permettre de cerner les effets associés à leurs activités et produits et autoriser une meilleure gestion des matières et de l'énergie en vue de diminuer les rejets et leur toxicité.

Les entreprises peuvent également recourir aux normes environnementales de la série ISO 14000 pour les aider à introduire des critères environnementaux lors de la conception, de la fabrication et de la mise en marché de leurs produits.

En tant que consommatrices, les entreprises et organisations exercent aussi une influence au moyen de leurs politiques d'achat. Elles ont la possibilité d'orienter leurs achats vers des produits et services qui consomment moins de matières premières et d'énergie et qui génèrent une quantité moindre de résidus et de rejets toxiques.

Les propositions du MEF

La société de gestion des matières résiduelles proposée par le MEF (proposition 1.1) aurait le mandat général de mettre en place les moyens pour réduire à la source les quantités de matières résiduelles générées et de favoriser le réemploi, le recyclage et la valorisation. Cette société pourrait prélever, auprès des producteurs et distributeurs, des cotisations qui tiendraient compte de différents facteurs, dont les efforts consentis pour la réduction à la source. Les cotisations pourraient servir, entre autres, à financer la création et la mise en exploitation des systèmes et des équipements de réduction.

La proposition 3.1 inclut elle aussi, de façon implicite, la réduction à la source en stipulant que les industries, commerces et institutions doivent réaliser des audits et des plans de réduction des résidus, rendre compte publiquement de leurs résultats et préciser leurs politiques d'achat environnementales. Le gouvernement s'engage à faire de même dans la proposition 3.2.

Les commentaires et les propositions des participants

Commentaires sur les propositions 3.1 et 3.2

La majorité des participants qui se sont prononcés sur les propositions 3.1 et 3.2 du MEF sont d'accord avec le principe de demander aux ICI de préparer des plans de réduction de leurs résidus et de privilégier d'abord la réduction à la source. Plusieurs précisent toutefois que le gouvernement devrait tracer les lignes directrices, établir un échéancier précis et fixer lui-même les objectifs de réduction plutôt que de laisser cette responsabilité aux ICI. De nombreux citoyens ont tenu à souligner l'importance de rendre accessibles au public les résultats des plans de réduction et d'obliger les municipalités, commissions scolaires, collèges et universités à préparer eux aussi des audits et des plans de réduction. Certains estiment que le gouvernement, pour démontrer son leadership, pourrait se fixer des objectifs de réduction plus élevés que les autres.

Des entreprises ont toutefois exprimé des opinions contraires, désirant fixer elles-mêmes leurs objectifs de réduction, et certaines s'opposent à la divulgation publique des résultats. Par ailleurs, plusieurs entreprises ont attiré l'attention sur le fait que les associations n'ont pas le pouvoir de régir les activités de leurs membres et qu'elles se retrouveraient dans une position délicate si elles devaient conclure avec la société de gestion proposée, au nom de leurs membres, des ententes qu'elles n'auraient pas le pouvoir de faire respecter. Pour encourager les entreprises à adhérer aux ententes de la société de gestion proposée, certains ont suggéré des incitations économiques pour compenser les coûts qu'engendreraient ces mesures.

La réduction à la source : une priorité

La réduction à la source représente, pour plusieurs, le principe de base du développement durable et l'un des meilleurs investissements en gestion des matières résiduelles. Plusieurs municipalités et organismes environnementaux estiment qu'il faut donner la priorité à la réduction à la source pour solutionner les problèmes liés à l'épuisement des matières premières, au gaspillage de l'énergie et à la détérioration du milieu naturel par l'accumulation des déchets. Ils précisent que cette réduction ne devrait pas se définir uniquement en poids et volume, mais également en toxicité des produits. Selon eux, il faut respecter la hiérarchie des 3RV et investir dans ces domaines plutôt que dans des méthodes d'enfouissement. Des participants à l'audience ont tenu à rappeler que la réduction à la source paraît d'autant plus importante si l'on considère, dans un contexte plus global, l'augmentation constante de la population mondiale et ses effets sur les écosystèmes et les ressources naturelles.

Les résultats du Protocole national sur l'emballage

Quoique le Protocole national sur l'emballage ait atteint les objectifs de réduction prévus pour 1992, plusieurs groupes environnementaux soulignent que son succès est beaucoup plus redevable au réemploi et au recyclage qu'à la réduction à la source, et que les efforts subséquents risquent d'être beaucoup plus ardus. Remarquant l'augmentation continuelle des importations d'emballages, le groupe STOP a souligné l'importance de prendre des mesures en concertation avec les autres États et provinces pour qu'elles soient efficaces (06.DM-116). Quelques-uns se sont inquiétés du fait que les emballages fabriqués de matériaux composites légers, qui ne peuvent être ni réemployés ni recyclés, ont pratiquement doublé. Malgré que cette tendance diminue le volume des emballages, cette pratique ne leur paraît pas souhaitable.

Les solutions proposées par les participants

Un grand nombre de participants à l'audience publique sont d'avis que le gouvernement doit cesser de s'en remettre au volontariat dont les limites, estiment-ils, ont été atteintes. Pour eux, le MEF doit définir des objectifs, des stratégies et des plans d'action spécifiques de réduction à la source, avec des échéanciers et des taux précis de diversion même si les efforts dans ce domaine sont difficiles à quantifier. À cet effet, certains ont fait remarquer qu'il faut développer des outils de mesure pour être capables d'évaluer avec équité les taux de réduction à la source, par exemple en comparant la quantité de matériaux et d'énergie nécessaires pour fabriquer des produits similaires sur le marché. Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets estime que les résultats du Protocole

national sur l'emballage ne sont pas suffisants en matière de réduction à la source et de réemploi, et il suggère notamment de modifier la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour y inclure un objectif de réduction à la source de 3% par année qui permettrait d'atteindre, de façon cumulative, 35% en l'an 2010 (00.DM-67, p. 27).

De l'avis de plusieurs, des efforts de réduction à la source doivent être fournis dès le stade du design des produits et services, puis se poursuivre aux stades de la fabrication, de la mise en marché et de la distribution. Selon eux, l'analyse de ces étapes pourrait se faire par l'étude du cycle de vie des produits, en tenant compte des intrants et des extrants. Plusieurs soutiennent que des changements dans le design ou dans la technologie de production pourraient amener une réduction de la consommation d'énergie, de la quantité et de la toxicité des matières premières, ainsi que des rebuts de production, dont une partie pourrait retourner dans le circuit de production. À titre d'information, Recyc-Québec a signalé l'existence d'un logiciel qui serait capable de mesurer l'efficacité des types d'emballages et de déterminer les améliorations nécessaires pour respecter le Protocole national sur l'emballage (06.DM-46, p. 29).

Des mesures incitatives et coercitives

Plusieurs participants sont d'avis que le gouvernement devrait fournir aux industries des incitations économiques pour qu'elles prennent des mesures de réduction à la source, par exemple en créant un fonds d'investissement pour soutenir des initiatives de réduction. Les fonds générés par la consigne différentielle pourraient, selon eux, servir en partie à l'application de mesures de réduction à la source.

Bon nombre d'organismes estiment que le gouvernement doit démontrer une volonté ferme d'agir en se servant de son pouvoir réglementaire auprès des entreprises si les objectifs n'étaient pas atteints. Ils souhaitent que le gouvernement légifère afin d'obliger tous les manufacturiers, grossistes et détaillants à réduire leurs emballages. Pour sa part, l'Ordre des ingénieurs est d'avis que les industries et entreprises devraient être obligées, par voie législative, soit à récupérer elles-mêmes leurs emballages et à les recycler, soit à contribuer à un fonds géré par un organisme national de coordination créé à cet effet qui aurait pour mission de soutenir la collecte et le recyclage des emballages. D'autres proposent de taxer les emballages selon les dommages qu'ils causent à l'environnement.

Plusieurs participants sont d'accord avec l'établissement de normes pour favoriser la production de biens durables, réparables et recyclables et décourager celle des produits jetables, soit par leur interdiction ou par l'application d'une taxe élevée d'élimination. Certains suggèrent l'application d'une cotisation obligatoire ou de frais de conception de produits, basés sur le cycle de vie et les techniques de production ou en fonction d'une cote de performance. Des participants sont d'avis qu'il faudrait obliger les producteurs à inclure dans leurs produits une proportion minimale de contenu en matières recyclées, lorsque c'est possible. D'autres proposent l'instauration d'une taxe sur les produits jetables ou sur l'utilisation de matières premières quand il est possible d'utiliser des matières recyclées, et d'appliquer une consigne différentielle sur les produits toxiques.

Le prix d'achat payé par le consommateur pourrait, selon certains, inclure les frais de récupération et de traitement des matières résiduelles afin que ceux qui font des efforts de réduction n'aient pas à débourser pour l'élimination des déchets des autres. La tarification à l'unité des matières résiduelles est, de l'avis de plusieurs, une incitation efficace à les réduire à la source.

Des participants souhaitent que soient interdites la vente des produits jugés incompatibles avec le développement durable et l'utilisation d'emballages non récupérables lorsque d'autres solutions existent. Dans la même veine, d'autres suggèrent d'interdire certains produits générant des déchets dangereux lorsque des substituts existent ou que ces produits sont jugés inutiles. D'autres encore proposent de taxer les procédés les plus nocifs pour l'environnement.

Par ailleurs, un participant estime qu'il faudrait aussi se préoccuper des biens de consommation importés et limiter graduellement l'entrée des produits à usage unique et de ceux qui comportent un emballage superflu.

La responsabilité élargie du producteur

De nombreux participants estiment que les producteurs doivent assumer la responsabilité totale de leurs produits tout au long de leur cycle de vie, c'est-à-dire à partir de l'étape de l'utilisation de matières vierges, de la production, de l'utilisation et de la postutilisation, parce qu'ils sont les seuls à pouvoir intervenir directement dans le cycle de production. Cette responsabilité élargie du producteur leur paraît la méthode la plus économique de gestion de procédés, de développement et de fabrication de produits à long terme. Selon eux, la conception des produits devrait être axée sur la durabilité et la qualité des produits, sur la réduction des éléments jetables, de l'emballage et de la quantité d'énergie et de ressources, et sur l'élimination des rejets toxiques.

Plusieurs pensent que les entreprises devraient également remettre en question leurs politiques d'emballage en tenant compte de leur incidence écologique et des besoins réels des consommateurs. À cet égard, l'Association des manufacturiers de produits alimentaires du Québec ainsi que plusieurs producteurs de jus et d'eau embouteillée ont signalé qu'il est parfois difficile de concilier la compétitivité, la réduction des emballages et les demandes des consommateurs. Certaines estiment qu'il ne faut pas adopter de mesures qui auraient pour conséquence de limiter le choix de formats et de technologies d'emballage, de diminuer les ventes ou d'augmenter les coûts de fonctionnement.

Par ailleurs, l'Association canadienne de l'industrie du médicament a souligné qu'elle doit se soumettre à la *Loi sur les aliments et drogues* (L.R.C., c. F-27) pour l'emballage de ses produits, ce qui lui amène des contraintes supplémentaires ; pour cette raison, l'objectif de réduction des emballages de 50 % d'ici l'an 2000 lui semble irréaliste. L'Association des manufacturiers de produits alimentaires du Québec, pour sa part, a décrit les impératifs qui l'obligent à utiliser certains types d'emballage pour préserver l'intégrité du produit alimentaire et la santé publique; elle demeure toutefois confiante de pouvoir atteindre l'objectif de réduction de 50 % du Protocole national sur l'emballage. L'industrie laitière du Québec a adopté une politique visant à minimiser l'impact de ses activités sur l'environnement, notamment en y appliquant le principe des 3RV, et la quasi-totalité des entreprises de ce secteur se sont

engagées à la respecter (03.DM-14, p. 4 et 03.D-5.8, p. 93). Cette industrie a également amorcé en 1994 un processus pour implanter un logiciel d'audits, adapté à leurs conditions spécifiques, et elle s'est engagée à déposer un premier rapport sur l'état de ses emballages dès février 1997 (03.D-5.8, p. 95).

L'instauration d'un système d'étiquetage

De nombreux participants à l'audience publique ont mis en évidence à quel point il est parfois difficile de choisir les produits les meilleurs sur le plan de la réduction à la source, parce que ce genre d'information ne se trouve pas sur les étiquettes. Cette situation constitue un obstacle pour les consommateurs qui désirent réduire leur utilisation de substances indésirables ou réputées indésirables. Aussi suggèrent-ils d'instaurer un système d'étiquetage standard et obligatoire qui comprendrait des informations relatives au cycle de vie des produits et de leur emballage, à leur composition et à leur contenu en matières recyclées, à leur taux de rendement énergétique, à leur impact sur l'environnement et la santé et à leur potentiel de recyclage (Ecoétiquetage, Ecologo). D'autres ont suggéré que cette caractérisation écologique soit appliquée non seulement aux produits, mais également aux techniques, procédés et services disponibles.

La recherche et le développement

Plusieurs participants ont insisté sur le fait que des activités de recherche et de développement technologiques favorisant la réduction à la source devraient faire partie des priorités gouvernementales. Quelques-uns suggèrent que la société proposée mette en place des mécanismes de recherche et de développement visant entre autres la fabrication et l'emballage de produits plus durables. D'autres proposent d'impliquer des promoteurs privés ou municipaux dans la création de services de financement en recherche et développement pour soutenir les 3RV.

L'éducation et la sensibilisation

Plusieurs sont convaincus que l'optimisation de la réduction à la source exige une réflexion critique ainsi que la participation et l'engagement de tous, producteurs comme consommateurs. Aussi, une majorité de participants considèrent que le gouvernement, en association avec les municipalités, devrait entreprendre des campagnes d'information, d'éducation et de mobilisation ayant comme priorité la réduction à la source. Un soutien financier pourrait être accordé aux municipalités pour les aider à structurer des programmes d'éducation en environnement, en collaboration avec les groupes environnementaux et autres partenaires. Le financement de ces activités pourrait, selon l'organisme STOP, être obtenu à partir de frais rattachés à la conception, l'élimination et la publicité des produits de consommation, ainsi qu'auprès des autorités locales (06.DM-116, chap. 1, p. 67).

La responsabilité des citoyens

Bon nombre de participants ont tenu à souligner l'importance du rôle qu'ils peuvent jouer, sur le plan individuel, dans la réduction à la source lorsqu'ils font la part des choses entre une consommation judicieuse de produits et une surconsommation. Leur engagement à la cause environnementale se manifeste par le choix des biens qu'ils décident ou non de se procurer. Par conséquent, ils exercent également une influence, en tant que consommateurs, sur les manufacturiers qui ont intérêt à orienter leur production en fonction des valeurs environnementales de leur clientèle.

Les aspects socio-économiques

Plusieurs organismes du domaine de l'environnement ont critiqué le système de production actuel au regard des enjeux économiques et sociaux. Selon eux, la réduction à la source doit commencer par un rétablissement des structures économiques en cessant de subventionner le secteur primaire et la production de biens éphémères. Plusieurs sont convaincus qu'il est possible de maintenir la croissance économique en utilisant moins de ressources nouvelles, et que ce virage pourrait même nous permettre de bénéficier d'avantages concurrentiels à l'échelle mondiale.

Plusieurs sont d'avis que la réduction à la source suppose l'émergence de nouvelles conduites et de nouvelles valeurs qui entrent en conflit avec les lois actuelles du marché. Pour faire face aux nouveaux et urgents défis, certains constatent qu'il faut repenser les besoins d'exploitation, changer les procédés de fabrication, élaborer des programmes d'économie d'énergie et encourager l'achat de biens durables et écologiques. Selon eux, il est possible pour les industries de réaliser des économies dans les coûts de production et d'élimination si elles font appel à une gestion basée sur les 3RV.

Plusieurs croient qu'il est temps d'établir une concertation sociale pour orienter rapidement la gestion des résidus vers la réduction à la source et pour questionner nos modèles de consommation, de façon responsable. À leur avis, il ne s'agit plus maintenant de se demander où mettre nos déchets, mais plutôt de savoir pourquoi nous en générons autant et comment faire pour les réduire (07.DM-12, p. 9).

La position de la Commission

Dans une optique de développement durable, la réduction à la source constitue la première étape à franchir afin de diminuer la quantité des matières résiduelles générées. Le potentiel de réduction à la source de chaque produit doit être pleinement exploité avant de se tourner vers le réemploi, le recyclage et les autres méthodes de mise en valeur.

Les avantages que la société retire de la réduction à la source sont indéniables : économie d'énergie et de ressources naturelles, diminution des déchets de production et des rebuts destinés à l'élimination. Cette économie est d'autant plus importante lorsque les processus de fabrication tendent vers l'élimination des biens non réutilisables et non recyclables.

La réduction à la source commande à une connaissance complète des processus de conception et de fabrication, et elle peut nécessiter la recherche de solutions novatrices. Pour ces raisons, elle s'avère souvent difficile à mettre en pratique. Par exemple, lors de la mise en vigueur du Protocole national sur l'emballage, la réduction à la source devait être l'option privilégiée de réduction des emballages. Le rapport d'étape de 1992 a cependant démontré que la réduction atteinte était surtout redevable au réemploi et au recyclage, dans une proportion de 59 %, plutôt qu'à la réduction à la source qui atteignait seulement 13 %.

Quoique les résultats aient été positifs sur le plan de la réduction, ils étaient le fruit d'une première tentative de rationalisation. Les efforts de réduction à la source doivent être poursuivis par les entreprises en tenant compte des spécificités des produits et en repensant les emballages pour qu'ils nécessitent moins de matières premières et d'énergie. Les producteurs sont les seuls à pouvoir intervenir pendant les étapes de conception et de fabrication de leurs produits. Il leur revient donc la responsabilité d'examiner leurs processus d'exploitation et d'évaluer les méthodes de fabrication et le choix de matières premières en considérant toutes les possibilités de réduction à la source.

Toutefois, les producteurs doivent tenir compte du fait qu'une simple réduction de poids ou de volume des produits ne constitue pas toujours la meilleure solution car il faut également considérer le potentiel de mise en valeur des matériaux utilisés. Par exemple, le remplacement de matériaux recyclables, mais lourds, par des matériaux légers, mais non recyclables, n'est pas nécessairement une solution acceptable parce que, lors de la mise au rebut du produit, les seuls traitements disponibles restent la valorisation énergétique et l'élimination.

Les efforts de réduction à la source doivent donc être réalisés en accord avec l'étude du cycle de vie des produits. C'est en comparant les avantages et inconvénients liés au potentiel de réduction et de mise en valeur de chaque produit qu'il est possible d'atteindre une réduction maximale des matières résiduelles en respectant le principe du développement durable.

Des plans d'action axés vers la réduction à la source doivent être définis et doivent comprendre des objectifs spécifiques à l'intérieur d'échéanciers précis. La conception des produits doit viser la durabilité, l'économie de l'énergie et des ressources ainsi que la diminution des substances toxiques et des rejets de fabrication. Les bilans-audits et les plans de réduction devraient faciliter la prise de décision et l'introduction de critères environnementaux dans les processus de planification de la production. Bien que l'implantation d'un nouveau système comporte des coûts et des difficultés, il est probable qu'ils soient en partie compensés si les efforts environnementaux des producteurs suscitent une réaction positive de la part des citoyens et des consommateurs.

L'évaluation de la performance des produits sur le plan de la réduction à la source se fait déjà dans certains domaines, comme celui des piles alcalines dont le contenu en mercure a été réduit au cours des dix dernières années. Cependant, pour être en mesure d'effectuer cette démarche et de l'appliquer à grande échelle, il faut développer des méthodes permettant de valider les données afin d'établir des normes standard reconnues. La Commission estime que la société proposée devrait, dans les meilleurs délais, amorcer le développement de méthodes capables d'évaluer de façon systématique le taux de réduction à la source des différents produits mis sur le marché ainsi que les effets écologiques et

économiques d'une telle réduction. C'est seulement à partir du moment où seront connues l'ensemble des possibilités de réduction à la source des biens manufacturés que nous pourrons réaliser, à partir de bases solides, tout le potentiel qu'offre le premier des 3RV.

La société proposée devra, de concert avec les groupes industriels sectoriels, encadrer et uniformiser les efforts des entreprises pour atteindre les niveaux de réduction fixés par chaque secteur. Les cotisations qui lui seront versées par les entreprises devraient tenir compte de leurs efforts de réduction à la source, à titre d'incitation.

Tout en étant consciente des difficultés que pose pour les entreprises la mise en pratique des méthodes de réduction, la Commission est d'avis que, si les objectifs de réduction à la source fixés pour l'an 2000 ne sont pas respectés, le gouvernement devra, à partir de cette date, utiliser son pouvoir réglementaire pour s'assurer de leur atteinte dans les meilleurs délais. La Commission considère également que, dans le contexte actuel de marché ouvert, il faut que le gouvernement harmonise ses exigences avec celles des autres provinces et États pour assurer une certaine uniformité et éviter que les entreprises québécoises soient indûment pénalisées. Les responsables gouvernementaux pourraient s'inspirer de certains modèles de concertation internationale, notamment du Protocole de Montréal dont l'entente, ratifiée par 149 pays, a amené une réglementation sur la production et la consommation des CFC.

Il faut que tous participent aux efforts de réduction à la source. Par leur liberté de choix, les consommateurs peuvent exercer leur influence et encourager la production de biens qui font l'objet d'une réduction à la source. Les industries, commerces et institutions devront réaliser des bilans-audits et des plans de réduction avec la collaboration des groupes industriels sectoriels et sous la coordination de la société de gestion proposée. Ces documents devront contenir tous les renseignements permettant de fixer des objectifs de réduction à la source dans le cadre de leurs activités et leurs politiques d'achat, en tenant compte à la fois des quantités et du niveau de réduction à la source des produits qu'ils acquièrent.

Les gouvernements municipaux devraient également, en tant que décideurs publics, être assujettis aux mêmes obligations et intégrer des mesures de réduction à la source dans leurs pratiques de gestion et leurs politiques d'achat. Il va de soi que le gouvernement du Québec doit se fixer des objectifs similaires lors de la préparation de ses bilans-audits et de ses plans de réduction afin de démontrer son leadership dans ce domaine.

■ Recommandation 11

À l'égard de la réduction à la source, la Commission soumet les éléments de recommandation suivants :

1º la cotisation obligatoire versée par les groupes industriels sectoriels à la société proposée, par l'intermédiaire de Collecte sélective Québec et Consigne Québec, sera déterminée en fonction de l'analyse du cycle de vie des produits et conçue comme une incitation à la réduction à la source ;

2º les plans de réduction préparés par les industries, commerces et institutions devront identifier les mesures de réduction à la source qui s'appliquent à leurs politiques d'achat et à leurs pratiques de gestion;

3º les bilans-audits élaborés par les industries, commerces et institutions devront contenir les renseignements permettant de fixer des objectifs de réduction à la source;

4º la société proposée devrait amorcer le développement de méthodes qui permettent d'évaluer de façon systématique le taux de réduction à la source des différents produits;

5º le gouvernement du Québec et les gouvernements municipaux devraient adopter des politiques d'achat et des pratiques de gestion qui favorisent la réduction à la source;

6º le gouvernement du Québec devrait évaluer la performance des producteurs et se servir de son pouvoir réglementaire si les objectifs de réduction à la source fixés de concert avec les gouvernements des provinces et États voisins n'étaient pas atteints en l'an 2000.

Le réemploi

L'état de la situation

Comme son nom l'indique, le réemploi consiste à récupérer les objets qui sont encore en bon état dans le but de les réutiliser au lieu de les envoyer à l'élimination. Il s'applique, notamment, aux contenants de verre, emballages, meubles, outils, jeux, matériaux divers, appareils électroménagers et électroniques, vêtements et textiles. Le réemploi vise plus précisément à allonger la vie utile des biens de consommation afin de tirer le maximum des matières premières et de l'énergie de fabrication, et à éviter les impacts environnementaux liés à sa production ou à son recyclage. Il permet aussi de diminuer le volume et, par conséquent, le coût d'enfouissement des déchets. Toutefois, dans certains cas, le réemploi peut entraîner des effets négatifs: le nettoyage des contenants de verre, par exemple, occasionne le rejet de détergents dans l'environnement.

Au Québec, des structures existent pour prendre en charge des produits dans le but de les réemployer. Le système de consigne, par exemple, permet de récupérer et de réutiliser les contenants de boissons gazeuses et de bière qui y sont soumis, avec un pourcentage d'efficacité atteignant jusqu'à 97%. Plusieurs groupes communautaires et entreprises locales sont aussi engagés dans le marché du réemploi en effectuant la collecte, la réparation, l'échange et la revente de biens. Selon Recyc-Québec, au moins 2 000 organismes sont déjà engagés dans ce domaine; ils permettent à la population locale d'acquérir à moindre coût des vêtements et des objets courants. Certains jouent également un rôle au niveau de la réinsertion sociale et de la création d'emplois (06.DM-46, p. 5). De plus, la recrudescence des marchés aux puces et des ventes de garage au cours de ces dernières années a aussi contribué à donner une seconde vie aux biens usagés. Dans le secteur commercial, des entreprises exploitent déjà les possibilités de réemploi dans leur secteur d'activité: l'industrie laitière, par exemple, réutilise les

palettes de bois servant à la manutention ainsi que les caisses avec lesquelles s'effectue la livraison du lait et du fromage. À la Bourse québécoise des matières secondaires créée par Recyc-Québec en 1993, et même si les résidus transigés sont surtout destinés au recyclage, il arrive que les matières offertes par une entreprise soient réutilisées par une autre: c'est parfois le cas pour la peinture.

Il est difficile d'évaluer le plein potentiel du réemploi, mais il est clair que cette filière offre de nombreuses possibilités encore non exploitées. En 1993, la CUM évaluait à 40 000 tonnes la quantité de ressources réutilisables sur son territoire et elle estimait en avoir récupéré moins de 1 % (06.DB-2, p. 18). Faute de données, ce pourcentage ne tenait pas compte de l'apport des entreprises privées et publiques travaillant dans ce domaine, mais la CUM soulignait l'importance du développement de ces réseaux pour encourager le marché du réemploi.

Les propositions du MEF

Trois des propositions du document de consultation publique touchent le réemploi. La première donne à la société proposée le mandat de mettre en place les moyens nécessaires pour suivre le principe des 3RV, dont le réemploi fait partie. La deuxième donne l'aval au maintien de la consigne comme mode de récupération et encourage ce type précis de réemploi. Dans sa troisième proposition, le MEF demande aux industries, commerces et institutions de réaliser des audits et des plans de réduction, en leur laissant la responsabilité de déterminer leurs propres objectifs de réemploi.

Les commentaires et les propositions des participants

Plusieurs participants déplorent le gaspillage quotidien des biens de consommation, faute de mesures pour les réorienter vers de nouveaux utilisateurs. Ils constatent que beaucoup d'efforts sont consacrés au recyclage en comparaison de ceux voués au réemploi, peut-être à cause des préjugés défavorables qui entourent l'utilisation de biens usagés. Ils reconnaissent le travail louable accompli par les groupes communautaires dans ce domaine, particulièrement si l'on considère le peu de moyens dont ils disposent. Par ailleurs, certains soulignent qu'il faudrait développer des méthodes pour évaluer quel pourcentage de réduction le réemploi peut offrir à l'intérieur de la gestion des matières résiduelles.

Pour plusieurs, le simple bon sens conduit à favoriser le réemploi plutôt que le recyclage, en raison d'un souci de conservation des ressources et du fait que les produits recyclés exigent souvent un apport de nouvelles matières premières et de l'énergie.

Quelques organismes ont, à cet égard, comparé le système de production basé sur le réemploi et celui du recyclage. Selon eux, le système de production axé sur la réutilisation fonctionne de façon optimale lorsqu'il est décentralisé, parce qu'il est coûteux de transporter des produits durables sur de longues distances. Il amènerait donc une répartition des centres de traitement, favoriserait la production locale et donnerait l'avantage aux distributeurs locaux indépendants. Les coûts de récupération et de réutilisation seraient, dans ce cas, souvent assumés par le producteur ou par une consigne. À l'opposé,

les grandes entreprises auraient tendance à choisir un système de production centralisé, axé sur l'utilisation de contenants légers et recyclables, et favorisant une distribution des produits sur de longues distances.

Divers organismes ont cité des études qui mettent en parallèle les avantages et inconvénients de l'utilisation de contenants à remplissage unique comparativement au remplissage multiple. Selon l'Association des brasseurs, la bouteille de verre à remplissage multiple s'avère la plus efficace sur le plan énergétique, économique et environnemental. Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets constate néanmoins que plusieurs résultats de recherche divergent grandement; il note cependant que les paramètres relatifs à la consommation d'énergie, aux impacts environnementaux et au développement économique local attribuent toujours une meilleure performance au réemploi.

Des représentants du monde industriel ont par ailleurs tenu à souligner les nombreux inconvénients qu'occasionne la réutilisation de contenants de verre. La logistique et les infrastructures nécessaires au réemploi sont, de leur avis, coûteuses et elles imposent des contraintes sur le plan physique et technologique. Selon la Société des alcools du Québec, le marché des boissons alcooliques est incompatible avec le réemploi en raison de la diversité des contenants, qui proviennent d'au moins 55 pays différents, et parce que la plupart des bouteilles n'ont pas la solidité requise pour être lavées et réutilisées. De plus, la majorité des fabricants de spiritueux et de bières importées possèdent des droits d'exclusivité, et il est ainsi illégal d'utiliser leurs contenants pour d'autres boissons. L'industrie laitière du Québec s'objecte également au réemploi parce qu'il présente un risque de contamination, qu'il implique des coûts élevés de réorganisation éventuellement supportés par le consommateur, et que les procédés de nettoyage ont un impact sur l'environnement. À l'instar des producteurs de jus et d'eau embouteillée, elle est d'avis que ses contenants recyclables ne devraient pas être consignés puisque la collecte sélective peut les récupérer efficacement et à moindre coût, et sans effet négatif sur le niveau de consommation (03.DM-14, p. 24-29; 06.DM-43, p. 30).

Les solutions proposées

Plusieurs participants sont d'avis qu'il faut tout d'abord revoir notre conception des biens de consommation pour en diminuer le gaspillage. Ils estiment que des mesures visant le réemploi doivent être mises en place au Québec, de manière plus incisive et concertée. Certains sont en faveur d'un programme québécois de gestion de la qualité qui privilégierait la fabrication de biens durables, réparables et réutilisables. Selon eux, des objectifs spécifiques de réemploi devraient être fixés, autant pour les industries, commerces et institutions que pour le secteur résidentiel. Dans le domaine des textiles, ils souhaitent que le gouvernement encourage le réemploi au détriment du déchiquetage des fibres et que leur enfouissement soit interdit. Considérant la quantité de biens actuellement entreposés et jetés par les institutions publiques et parapubliques, des participants sont d'avis qu'il faudrait créer une banque de biens usagés pour les redistribuer là où ils seraient le plus utiles.

Un grand nombre de participants affirment que la mise en valeur des biens réutilisables ne peut passer que par le développement du marché du réemploi et ils déplorent à cet égard le manque d'infrastructures adéquates. Plusieurs sont d'avis qu'il faut intégrer les organismes et les groupes communautaires qui récupèrent en vue du réemploi à l'intérieur d'un réseau structuré de ressourceries

qui ferait appel aux forces vives locales et qui disposerait d'un soutien financier adéquat pour assurer sa mise en place et son développement. Pour eux, les ressourceries pourraient agir de concert avec l'entreprise privée déjà engagée dans le marché du réemploi afin d'établir un partenariat avec elle. Certains estiment qu'il y a eu peu d'actions concrètes jusqu'à présent pour faire la promotion du réemploi et que les services offerts par plusieurs organismes sont souvent peu connus; ils souhaitent que le gouvernement implante des programmes pour sensibiliser et informer le public à ce sujet.

Des participants ont aussi fait valoir la nécessité d'instaurer différentes mesures économiques pour assurer le succès du réemploi, comme des investissements stratégiques pour appuyer les initiatives basées sur les 3RV, des incitations fiscales pour soutenir la recherche et le développement, et une hausse des frais d'enfouissement afin d'encourager le tri des matières résiduelles.

Bon nombre de participants soutiennent qu'il faut encourager l'achat de produits vendus dans des contenants réutilisables, uniformiser les types de contenants et élargir la consigne à un plus grand nombre de contenants à remplissage multiple. Certains producteurs, par contre, font valoir que l'élargissement de la consigne exigerait des frais élevés d'installation pour les infrastructures de récupération et ils s'opposent à l'uniformisation des emballages qu'ils considèrent comme un obstacle au commerce. Pour sa part, l'Union québécoise pour la conservation de la nature est d'avis que le montant de toute consigne devrait refléter le coût environnemental des modes de production et de mise en marché des produits et qu'il faut prendre des dispositions pour connaître ce coût. Certains mettent en évidence l'utilité de la consigne différentielle alors que d'autres expriment des réserves quant à sa capacité à orienter l'industrie vers le réemploi plutôt que le recyclage. D'autres suggèrent qu'une taxe verte soit prélevée lors de la fabrication des produits, afin d'inciter le consommateur à choisir ceux vendus dans des contenants réutilisables ou recyclables.

Le rôle des municipalités face au réemploi a été abordé par l'organisme Nature-Action Québec inc., qui souhaite que ces dernières reconnaissent la valeur des comptoirs communautaires locaux et des petites entreprises privées de réparation et de réemploi, et qu'elles favorisent leur implantation. Le Conseil régional de l'environnement de la Montérégie suggère d'ajouter un volet «réemploi» aux collectes sélectives municipales afin de récupérer les vêtements ou les objets encombrants en bon état.

De la part des fabricants, les citoyens s'attendent à ce qu'ils contribuent à mettre en place des infrastructures facilitant la collecte et le tri de leurs emballages et produits en vue d'en favoriser le réemploi. Certains soulignent qu'il est souvent difficile, voire impossible de faire réparer des appareils et objets courants et que les coûts de réparation, le cas échéant, sont souvent si élevés qu'il devient plus économique de les remplacer; cette situation constitue une embûche importante au réemploi. Ils sont d'avis qu'il faut privilégier la fabrication de produits réparables et réutilisables, diminuer la production des biens de courte durée, et demander à leurs producteurs une contribution financière proportionnelle aux coûts de gestion de ces matières résiduelles.

La position de la Commission

Depuis le dépôt de la Politique de gestion intégrée des déchets solides, des efforts ont été consentis dans plusieurs domaines afin de réduire les quantités de matières résiduelles, mais en privilégiant souvent le recyclage au détriment du réemploi. Les deux présentent des avantages évidents sur le plan de l'environnement, mais toutes les options des 3RV devraient néanmoins être examinées selon leur rang dans la hiérarchie afin d'atteindre une gestion optimale de nos résidus.

Le réemploi allonge le cycle de vie d'un produit, permet de tirer le maximum des matières premières et de l'énergie requises, diminue la pollution résultant du processus de fabrication ainsi que la masse nette des résidus voués à l'élimination. Bien que le réemploi permette de donner une valeur ajoutée aux biens de consommation, il ne représente pas toujours la meilleure solution et la Commission considère que le choix de gestion d'une matière résiduelle devrait être fait après analyse de son cycle de vie et des possibilités qu'elle offre sur le plan de la mise en valeur. La Commission note que les études portant sur les avantages et inconvénients du réemploi par rapport au recyclage présentent des résultats parfois contradictoires et elle est d'avis que les choix de gestion devraient incomber aux différents groupes industriels sectoriels.

L'une des facettes du réemploi qui donne des résultats intéressants depuis plusieurs années vise les contenants de boissons consignés, pour lesquels les structures de collecte sont bien établies. La Bourse québécoise des matières secondaires pourrait aussi jouer un rôle dans l'extension du réemploi en favorisant les transactions de matières résiduelles en vue du réemploi. Cependant, pour la plupart des autres produits d'utilisation courante, les possibilités de réemploi sont difficiles à évaluer. Souvent, les services sont offerts à la population par des groupes communautaires qui ont développé une expertise dans ce domaine et par des entreprises locales offrant des services de récupération. Lors de la mise en place du réseau de ressourceries qui permettra de fixer les bases du réemploi à l'échelle du Québec, il faudra tenir compte de ces ressources et reconnaître leur contribution antérieure. Ce réseau permettra d'évaluer la qualité des services offerts aux citoyens, le niveau d'exploitation du potentiel de réemploi, ainsi que les progrès annuels accomplis par l'ensemble des acteurs. Sur le plan économique, le gouvernement a prévu soutenir l'instauration des ressourceries ; à long terme, elles devront cependant faire leurs preuves et la vente des biens réutilisables pourrait contribuer à leur maintien.

Les municipalités devront assumer certaines responsabilités, notamment en soutenant le travail des ressourceries et en coordonnant la récupération des biens réutilisables. À la collecte des matières résiduelles, dont elles assument déjà la responsabilité, elles pourraient ajouter un volet réemploi qui assurerait aux ressourceries un approvisionnement plus grand qu'en laissant aux citoyens la charge d'apporter eux-mêmes leurs biens réutilisables. Il faut que chaque municipalité possède un système local de récupération en vue du réemploi afin que les citoyens puissent donner, échanger ou recevoir les objets, vêtements ou appareils réutilisables. Les ressourceries pourraient très bien jouer ce rôle, ou laisser cette responsabilité à des groupes communautaires ou entreprises du milieu. Les municipalités devront également continuer à sensibiliser leurs citoyens à la nécessité de gérer correctement leurs matières résiduelles, démontrer l'importance de l'action des ressourceries locales et encourager la participation à ce service en facilitant son accessibilité.

Pour que le taux de réemploi progresse, la société québécoise a particulièrement besoin du concours des entreprises productrices de biens de consommation. La société proposée devra, en accord avec les groupes industriels sectoriels, veiller à ce que les industries incluent un volet réemploi à leurs plans de réduction des matières résiduelles. Dans l'optique de la responsabilisation totale du producteur, les entreprises devront prévoir un mode de récupération de leurs produits au moment où ils sont mis au rebut par les consommateurs. Il faut aussi tenter de réduire la production des biens de courte durée en responsabilisant les producteurs au moyen d'une contribution financière permettant de couvrir les frais d'élimination. Les cotisations versées par les groupes sectoriels industriels à la société proposée devront soutenir, en partie, des activités de recherche et de développement visant à augmenter le potentiel de réemploi des biens de consommation. Comme ce domaine s'inscrit parmi les tendances environnementales actuelles, toute idée novatrice ou amélioration technologique peut avoir l'avantage supplémentaire de se traduire par une ouverture sur le marché extérieur.

Les commerces, institutions et organismes gouvernementaux peuvent également avoir une influence considérable sur le taux global de réemploi s'ils consentent des efforts supplémentaires en ce sens. Leurs bilans-audits et plans de réduction devront, à l'instar des industries productrices, inclure un volet sur le réemploi de manière à réévaluer leurs processus internes de fonctionnement en tenant compte de cet aspect. Les organismes gouvernementaux devront tout particulièrement investir des efforts dans l'utilisation et la répartition de leurs ressources matérielles puisqu'ils ont le devoir d'être les premiers à mettre en pratique ce qui est demandé à tous les Québécois.

■ Recommandation 12

À l'égard du réemploi, la Commission recommande les actions suivantes :

1° le futur réseau de ressourceries gérera les activités de réemploi, en collaboration avec les organismes communautaires et les entreprises privées locales déjà engagés dans ce domaine ;

2° les municipalités devraient collaborer avec les ressourceries à l'aide de leur système de collecte et établir un réseau d'information pour renseigner les citoyens sur les activités locales de réemploi ;

3° le secteur industriel favorisera la production de biens de qualité, plus résistants et plus faciles à réparer, de manière à privilégier le réemploi ;

4° la société proposée, en accord avec les groupes industriels sectoriels, veillera à ce que les entreprises productrices et les commerces incluent un volet réemploi à leurs bilans-audits et plans de réduction des matières résiduelles ;

5° les institutions et organismes gouvernementaux devraient inclure le réemploi à leurs bilans-audits et plans de réduction des matières résiduelles ;

6º le gouvernement du Québec, dans sa politique de disposition de ses biens, devra favoriser d'abord le réemploi entre les ministères et organismes ;

7º les politiques d'achat gouvernementales devront inclure, dans la mesure du possible, une proportion de matériel usagé.

Le recyclage

L'état de la situation

Le recyclage est un mode de mise en valeur qui consiste en la réintroduction d'une matière résiduelle dans le circuit d'usage par des procédés de traitement et de transformation et ce, en remplaçant en tout ou en partie des ressources vierges pour la fabrication de produits utiles. La mise en valeur des matières résiduelles constitue une vieille pratique bien ancrée dans plusieurs domaines de production. Au Québec comme dans la plupart des pays industriels, les activités de recyclage ont connu une expansion importante vers la fin des années 80 avec l'introduction progressive des programmes municipaux de collecte sélective. Cette expansion est aussi attribuable à l'effet de certaines réglementations visant une utilisation accrue des matières recyclables en Amérique du Nord et en Europe.

Au Québec, le recyclage constitue aujourd'hui un domaine important d'activité économique. Ainsi, dans son *Répertoire québécois des récupérateurs et des recycleurs* publié en 1995, Recyc-Québec dénombre 377 entreprises exerçant des activités de récupération et 208 travaillant dans le secteur du recyclage (06.DM-46.1). Si l'on se limite aux activités de collecte sélective qui assurent la récupération des matières recyclables, Collecte sélective Québec a estimé l'envergure de ces activités à plus de 150 millions de dollars par année dans une étude réalisée en 1993. Selon l'organisme, ces activités permettent la création de 3 000 emplois directs et indirects.

Le recyclage est le moyen principal de mise en valeur de près de 2 millions de tonnes de matières résiduelles valorisées en 1994, sur un total généré de 7 millions de tonnes, ce qui représente un taux global de récupération de 27 % (00.DA-119 ; 06.DM-46.1). Selon Recyc-Québec, 53 % du tonnage récupéré et recyclé provient du secteur des métaux, excluant les résidus de carcasses d'automobiles.

Étant donné l'importance du recyclage pour l'atteinte de l'objectif national de réduction de 50 % des déchets éliminés, il bénéficie depuis quelques années de l'appui de l'État. Ainsi, Recyc-Québec, en collaboration avec le MEF et le MICST, a lancé en 1989 le Programme d'aide à l'industrie du recyclage. À travers des subventions et des prêts garantis, le programme a permis l'injection de plus de 10 millions de dollars dans l'industrie québécoise du recyclage. Pour leur part, les entreprises bénéficiaires ont investi près de 45 millions et créé près de 500 emplois dans des activités industrielles liées au recyclage. Les secteurs d'activité touchent les bouteilles de vin, le recyclage du plastique, du verre, des pneus hors d'usage et de la peinture (00.DB-5). Pour sa part, la Société des alcools du Québec

a dépensé 5,23 millions de dollars entre 1991 et 1994 pour le développement de la récupération et des marchés secondaires du verre recyclé, en plus de sa contribution annuelle de 500 000 $ aux activités de Collecte sélective Québec (00.DA-104).

L'envergure des activités de recyclage au Québec dépasse de presque deux fois la quantité de matières recyclables récupérées sur le marché québécois, un écart auquel contribue largement l'importation du papier recyclable. Le tableau 5.1 donne le bilan des matières recyclées au Québec par catégorie et selon la provenance pour l'année 1994, selon Recyc-Québec.

En 1995, la collecte sélective a permis de récupérer pour fin de recyclage 160 000 tonnes de papiers, 30 000 tonnes de verre, 140 000 tonnes de métaux et 12 000 tonnes de plastique.

Au total, il s'est recyclé en 1994, 1 045 000 tonnes de métaux ferreux, 264 000 tonnes de métaux non ferreux, 72 000 tonnes de verre, 48 000 tonnes de plastique et 30 000 tonnes de textile (06.DM-46.1).

Tableau 5.1 Quantités de matières recyclées au Québec par provenance en 1994 (en milliers de tonnes métriques)

Matières	Québec	Autres provinces	États-Unis	Total
Fibres (papier et carton)	642	293	1 068	**2 003**
Métaux ferreux	916	97	32	**1 045**
Métaux non ferreux	104	29	131	**264**
Plastiques	30	8	10	**48**
Pneus	9	0	0	**9**
RDD	2	0	0	**2**
Textiles	20	4	6	**30**
Verre	64	4	4	**72**
Autres	20	0	0	**20**
Sous-total	**1 902**	**435**	**1 251**	**3 588**
Carcasses d'autos	360	70	135	**565**
Boues de papetières	107			**107**
TOTAL	**2 369**	**505**	**1 386**	**4 260**

Source: Adaptée de 06.DM-46.1.

Selon le tableau 5.1, les activités de recyclage des produits de papier au Québec s'appuient sur l'importation de vieux papier qui représente deux fois la quantité de papier récupérée sur le marché local. Selon l'industrie québécoise de papier, la quantité de papier éliminée au Québec par année aurait pu combler une importante partie de sa demande en fibres recyclées. Le tableau met également en évidence que l'industrie québécoise du recyclage assure la mise en valeur de presque le double du total des matières valorisables récupérées au Québec. Il s'agit d'un écart particulièrement prononcé pour le papier et les métaux non ferreux.

Le recyclage : avantages et limites

En permettant la mise en valeur des matières résiduelles, le recyclage permet à la fois de réduire la quantité de déchets destinés à l'élimination et de ralentir le taux d'utilisation des matières premières permettant ainsi une meilleure conservation des ressources. Le recyclage a aussi le mérite de permettre la mise en valeur des résidus et des produits difficilement réutilisables. Cela se traduit par un nombre important d'avantages pratiques :

- la réduction des coûts d'élimination des déchets et celle de certaines charges polluantes qui en découlent ;
- la réduction du taux de consommation énergétique dans les procédés de fabrication et, dès lors, celle des émissions polluantes qui en résultent ;
- la diminution de la charge polluante attribuable aux activités d'extraction et de conditionnement des ressources naturelles à des fins de production.

Ainsi, selon le Recycling Council of Ontario, un sac vert destiné à l'élimination correspond à 71 sacs équivalents mis au rebut par l'industrie première d'extraction des ressources. L'organisme ontarien estime aussi que le recyclage d'une tonne de vieux papier réduit de 3 mètres cubes les besoins d'espace pour sa mise en décharge. En ce qui concerne les métaux ferreux, le recyclage d'une tonne d'acier conduit à une économie de 1,36 tonne de fer et l'équivalent de 3,6 barils de pétrole en consommation énergétique. Quant au verre, la récupération d'une tonne de calcin (débris de verre) conduit à une économie d'énergie qui peut atteindre 30 % comparativement à la production de verre à partir de matières vierges.

Le tableau 5.2 fournit un aperçu des gains environnementaux qui pourraient découler de l'utilisation des matières recyclées comparativement à l'utilisation de matières vierges.

Tableau 5.2 Taux de réduction résultant de l'utilisation de matériaux recyclés par rapport aux matériaux vierges

Matériaux	Aluminium	Métaux ferreux	Papier	Verre
	%	%	%	%
Énergie utilisée	90-97	47-74	23-74	4-32
Pollution atmosphérique	95	85	74	20
Pollution de l'eau	97	76	35	—
Résidus miniers	—	97	—	80
Utilisation d'eau	—	40	58	50

Source: 00.DA-15.

L'encadrement normatif

Le *Règlement sur les déchets solides* de 1978 vise essentiellement à réglementer les activités d'élimination. La seule section traitant de la récupération (section VI) édicte des mesures visant à interdire ou à baliser les activités de récupération qui pourraient avoir lieu sur les sites d'élimination ou d'entreposage de déchets solides.

Cependant, en août 1996, le gouvernement a publié à la *Gazette officielle du Québec* un projet de *Règlement modifiant le Règlement sur les déchets solides*. Ce projet de règlement cherche à favoriser les activités de récupération et à assouplir les exigences administratives liées à l'implantation de certaines installations.

Ce projet de règlement abroge l'interdiction de récupérer à des fins de mise en valeur des débris de construction ou de démolition sur un dépôt de matériaux secs. L'aménagement et l'exploitation d'installations de récupération ou de compostage de matières triées à la source étant exclus de l'application du *Règlement sur les déchets solides*, les projets de mise en valeur pourront être autorisés en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement.*

Pour sa part, la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives* adoptée en 1994 mais non encore en vigueur, attribue au gouvernement des pouvoirs supplémentaires en matière de mise en valeur des matières résiduelles. En particulier, cette loi permettra au gouvernement d'élaborer des règlements qui viseront à favoriser et mieux contrôler la réduction et la mise en valeur des contenants, emballages, matériaux d'emballage et produits désignés.

Par ailleurs, l'utilisation des matières recyclables serait restreinte en pratique par des dispositions du *Règlement concernant les aliments et drogues* (C.R.C., c. 870), relativement aux matériaux d'emballage utilisés pour les produits alimentaires. En vertu de l'article B.23.001 de ce règlement:

Est interdite la vente d'un aliment dont l'emballage peut transmettre à son contenu une substance pouvant être nuisible à la santé d'un consommateur de l'aliment.

Cette interdiction imposerait donc à l'industrie des produits alimentaires l'utilisation de matériaux vierges dans l'emballage en contact direct avec les aliments. Ainsi, selon les représentants de ce secteur, l'industrie de fabrication des emballages ne peut garantir de façon absolue que des matières recyclées ne conduirait pas à l'introduction de substances exogènes dans les aliments emballés (06.DM-43).

Les matières secondaires

Le papier

Du point de vue quantitatif, le papier constitue la plus importante catégorie de matières secondaires récupérées. En 1994, plus de 2 millions de tonnes ont été recyclées au Québec, réparties entre le papier journal, le papier fin, le papier mixte et le carton. De cette quantité, 1 360 000 tonnes (68 %) provenaient des États-Unis et d'autres provinces. Selon l'industrie, une telle situation s'explique par le prix élevé, la fréquence de contamination et l'instabilité d'approvisionnement du papier récupéré sur le marché québécois (06.DM-17). Le papier peut être transformé directement, sans être désencré, en isolant cellulosique, en litière pour animaux ou en boîtes à œufs. Par ailleurs, une étape de désencrage est nécessaire pour le recyclage en papier fin ou papier journal. En général, le recyclage du papier occasionne des pertes de l'ordre de 30 % sous forme de fibres inutilisables et de résidus de désencrage (00.DA-15).

Le Québec produit près 10 millions de tonnes de papier par année, dont 90 % sont destinées à l'exportation. Le reste de cette production, soit près d'un million de tonnes par année, est consommé localement.

Le verre

Les contenants d'emballage représentent la principale source du verre récupéré du flux de matières résiduelles provenant du secteur résidentiel et des ICI. Le verre récupéré exige un tri et un conditionnement rigoureux visant à en retirer tous les contaminants tels que l'argile, la porcelaine, le plastique, les métaux et les matières organiques. Trié selon la couleur (clair, vert, brun), le verre est ensuite broyé sous forme de calcin qui sert à fabriquer de nouveaux produits (00.DA-28).

En 1994, l'industrie du recyclage a assuré la mise en valeur de 72 500 tonnes métriques de verre, dont 88 % provenaient des activités québécoises de récupération. De ce montant, près de 30 000 tonnes provenaient des programmes de collecte sélective.

Les débouchés pour le verre varient selon la couleur. La demande pour le verre clair est suffisante pour absorber le verre récupéré localement. La plupart de ce verre est recyclé pour la fabrication de contenants, le reste étant transformé en produits tels que des microbilles utilisées dans la fabrication de

peinture de signalisation routière (00.DB-59). Le verre vert récupéré par la collecte sélective, provenant surtout des bouteilles de vin, est vendu à Consumer Glass au Nouveau-Brunswick et en Ontario à des fins de recyclage. Le verre mixte est vendu à des entreprises de fabrication de laine isolante, et près de 10 000 tonnes ont été acheminées en 1994 à un verrier italien (00.DA-104).

Outre ces débouchés, la Société des alcools du Québec apporte son appui financier aux projets visant le développement de nouveaux produits à partir de verre recyclé. Ces projets concernent des applications telles que l'utilisation de verre dans des activités de sablage à jet et la fabrication de sable fin (00.DA-104). Pour sa part, Recyc-Québec contribue au financement d'une entreprise de recyclage de verre pour la fabrication de fibres (06.DM-46.1).

Il existe également d'autres possibilités de mise en valeur du verre dans des domaines comme la production d'agrégat de béton/verre et bitume/verre pour les travaux de pavage, et l'utilisation de verre comme abrasif pour les routes. Il s'agit cependant d'applications qui font l'objet de travaux de recherche et de développement et qui devraient être validées sur le plan technique avant d'atteindre leur plein potentiel.

Les métaux

Les métaux sont soit ferreux, soit non ferreux. Le premier groupe comprend des produits et alliages de fer comme l'acier et la fonte. Le second inclut des métaux tels l'aluminium, le plomb, le cuivre, le nickel et le zinc.

Comme l'a montré le tableau 5.1, 1 045 000 de tonnes de métaux ferreux (excluant les carcasses automobiles) ont été recyclées au Québec en 1994. Les principales sources d'approvisionnement sont les appareils ménagers, l'équipement agricole et la ferraille industrielle. Selon le MEF, les boîtes de conserve dont le potentiel de récupération s'élève à 60 000 tonnes par année n'étaient recyclées que dans une proportion 2,5 millions tonnes par année en 1992, ce qui ne représente que 0,25 % du total d'acier recyclé (00.DA-28).

Le recyclage des métaux étant une activité industrielle bien établie, le marché de cette catégorie de matières résiduelles est bien structuré comparativement à d'autres marchés. Les principaux utilisateurs de ferraille sont les aciéries, les fonderies, les forges utilisant les fours à fusion et les producteurs de ferroalliages. Une quarantaine d'entreprises qui s'approvisionnent auprès des petits ferrailleurs conditionnent le métal récupéré selon les critères des utilisateurs. En général, les débouchés des métaux ferreux secondaires sont assurés en autant que la matière récupérée est conforme aux critères de qualité de l'industrie métallurgique (00.DA-28).

Quant aux métaux non ferreux, dont l'aluminium est l'élément principal, 264 000 tonnes, dont 60 % proviennent des États-Unis et des autres provinces, ont été recyclées en 1994. De cette quantité, 9 000 tonnes provenaient des contenants d'aluminium récupérés par la voie de la consigne. Le recyclage de l'aluminium constitue une activité fort rentable sur le plan économique et environnemental, compte tenu des économies considérables d'énergie réalisées par la fabrication des nouveaux produits à partir du métal recyclé. Ainsi, il est estimé que l'économie d'énergie résultant du

recyclage d'une cannette d'aluminium est suffisante pour en fabriquer 19 autres. Cependant, le recyclage de l'aluminium occasionne des pertes qui varient entre 5 % et 15 % pendant le procédé de fusion.

Étant donné les prix relativement élevés des métaux non ferreux, leur recyclage bénéficie d'un marché fort, relativement à d'autres matières secondaires (00.DA-28 ; 00.DB-59).

Les plastiques

Les plastiques sont divisés en deux groupes, soit les thermodurcissables et les thermoplastiques. Le premier, dont l'usage commercial est restreint, se prête au recyclage dans un nombre limité d'applications. Le deuxième représente 80 % des produits plastiques disponibles sur le marché. Étant refondables à l'infini, les thermoplastiques sont des matières qui offrent un potentiel élevé de recyclage.

Bien qu'il existe plus d'une cinquantaine de variétés de thermoplastiques, six dominent la fabrication d'emballages de produits domestiques et industriels. Ce sont le polyéthylène à basse densité (PEBD, pellicule), le polyéthylène à haute densité (PEHD, contenants rigides), le polypropylène (PP, boîtiers de batteries, de meubles, couvercles de plastique), le polystyrène expansé (PS, styromouse, contenants alimentaires) et non expansé (ustensiles, verre), le polychlorure de vinyle (PVC, matériaux de construction) et le polyéthylène téréphtalate (PET, contenants rigides).

Les plastiques rigides (polyéthylène de haute densité, polypropylène, PET, polystyrène) sont ceux qui se prêtent le mieux à la récupération et au recyclage ; ils représentent 40 % du poids total des plastiques sur le marché. Les sachets et sacs à base de polyéthylène constituent la moitié de tous les plastiques. Compte tenu de leur forme et du potentiel de contamination rattaché à leur usage, la récupération et le recyclage de ces produits présentent plus de difficulté que les plastiques rigides. En 1994, un peu plus de 48 000 tonnes de plastiques ont été recyclées au Québec.

La demande pour le plastique récupéré est fonction du type de résine. Ainsi, le PET (polyéthylène téréphtalate) est l'une des matières plastiques les plus en demande actuellement, suivi de près par le HDPE. Ils partagent entre eux 85 % du total de plastiques récupérés. Il est estimé aujourd'hui que 32 % des contenants de boisson en PET sont recyclés, ce qui représente une augmentation de 300 % du taux de recyclage comparativement à 1990[1].

Le recyclage des plastiques est une activité industrielle relativement jeune. La récupération et le recyclage de ces matières éprouvent de nombreux problèmes dus à la variété importante des plastiques sur le marché à l'incompatibilité de certains plastiques, ce qui crée un potentiel élevé de contamination, à l'absence d'une technologie efficace et peu coûteuse pour effectuer le tri des différentes résines, notamment en ce qui concerne les sachets et sacs, à la difficulté d'écouler le plastique mélangé, à l'existence de barrières normatives comme dans le cas des produits alimentaires qui limitent les possibilités d'usage des plastiques recyclés, et, enfin, à la réticence des transformateurs à utiliser les plastiques recyclés.

1. The National association for Plastic Container Recovery: *http://www.napcor.com/pet.html*

Malgré ces difficultés, un progrès important a été réalisé dans le domaine du recyclage des plastiques et ce, dans une période de temps relativement courte. Ainsi, selon l'Institut des plastiques et de l'environnement du Canada (IPEC), les bouteilles de détergent sont maintenant fabriquées à 25 % de plastiques recyclés (06.DM-57). L'American Plastics Council rapporte pour sa part que le recyclage de contenants en plastique a connu une croissance de 21 % entre 1994 et 1995, et il prévoit que cette tendance se maintiendra[1].

Le domaine du recyclage des matières composites de plastique tel l'emballage aseptique Tetra Pak a lui aussi progressé. Ainsi selon Tetra Pak inc., un procédé de recyclage permet à au-delà d'un million de Canadiens de recycler ces emballages à travers les programmes de collecte sélective (06.DM-38).

L'IPEC, Recyc-Québec et l'Association des fabricants de pellicule plastique du Canada participent conjointement, à titre expérimental, à récupérer et à recycler les emballages et sacs de plastique souple de 100 000 foyers montréalais. L'Institut évoque aussi des projets semblables destinés au milieu agricole dans les régions de la Beauce, du Bas-Richelieu et de Thetford Mines. Pour sa part, Du Pont Canada réalise des programmes de recyclage des sachets et sacs de plastique à partir de résidus domestiques récupérés auprès de 800 000 foyers en Ontario, et un programme expérimental semblable se déroule depuis 1995 dans la région montréalaise (06.DM-62).

Les textiles

Selon le MEF, chaque Québécois rebute 23 kg de vêtements et autres produits textiles en moyenne par année. Cela représente un flux annuel de 160 000 tonnes de ces résidus, ou 6 % du total des résidus domestiques. D'après Recyc-Québec, 40 000 tonnes de fibres textiles ont été récupérées en 1994. De cette quantité, 29 400 tonnes ont été réemployées et 20 400 tonnes ont été recyclées. La demande pour les fibres recyclées a conduit à l'importation de 10 000 tonnes des textiles durant la même année (00.DB-59; 06.DM-46.1).

Les principaux débouchés des textiles sont le réemploi et le recyclage. Le marché local est soutenu par des organismes communautaires et des friperies qui assurent la revente et la distribution des vêtements récupérés aux consommateurs. Une partie des matières récupérées est également exportée principalement vers l'Afrique et l'Europe de l'Est par l'entremise de grossistes locaux (06.DM-46.1).

Pour ce qui est du recyclage, les vêtements abîmés sont triés et classés par tissu et par couleur pour ensuite être découpés en chiffons d'essuyage. L'excédent est effiloché pour la production de fibres destinées à la production de feutres et d'autres isolants thermiques et acoustiques. Les fibres de textiles sont en outre recyclées pour la fabrication de papier monnaie et de toiles géotextiles (06.DM-46.1).

Aujourd'hui, la valeur des fibres textiles est suffisamment élevée pour soutenir les activités des organismes de récupération et de recyclage. Le *Répertoire québécois des récupérateurs et des recycleurs* de 1995 recense 9 entreprises de recyclage et 33 entreprises de récupération de textiles. On compte aussi plus de2 000 comptoirs de récupération de vieux vêtements au Québec.

1. 1994 National Post-Consumer Plastics Recycling Rate Study: *http://www2.plasticsresource.com/*

L'industrie de la récupération et du recyclage des textiles est relativement jeune, et la plupart de ses activités sont assurées par des organismes sans but lucratif. L'industrie se heurte à certaines difficultés en matière de récupération, dont la qualité des matières récupérées par la collecte sélective et la stabilité d'approvisionnement. Malgré cela, la récupération des vêtements usagés et autres produits textiles représente un secteur d'activité en croissance au Québec.

L'instabilité du marché des matières secondaires

Le domaine de la récupération compte un grand nombre de petites PME et d'organismes communautaires particulièrement vulnérables aux fluctuations du marché des matières secondaires. Ainsi, les prix de vente des matières, toutes catégories confondues, ont oscillé de manière considérable au cours de l'année 1995. Ils ont atteint des niveaux jamais égalés dépassant parfois les 200 $ la tonne. À la fin de l'automne de 1995, le prix moyen variait de 60 $ à 80 $ la tonne. Selon Domtar et d'autres représentants de l'industrie de récupération, ces fluctuations sont inhérentes au marché et elles seraient difficiles à contrer dans un contexte de marché ouvert à l'échelle continentale (06.DM-60; 06.DM-61).

Le tableau 5.3 illustre ces fluctuations de prix des matières secondaires entre 1993 et 1995.

Tableau 5.3 Variation des prix des matières secondaires

	Prix/tonne ($)		
	Août 93	**Septembre 94**	**Juillet 95**
Plastique PEhd, couleurs mélangées	40 à 60	85	300 à 550
Plastique PEhd, incolore, soufflé/injecté	70 à 95	155	350 à 650
Plastique PET, couleurs mélangées	200 à 285	230	500 à 975
Papier mélangé	0 à 30	65	135 à 340
Papier journal	25 à 50	75	250 à 295
Papier de bureau	85 à 175	255	320 à 585
Carton ondulé	40 à 70	125	230 à 290
Métaux ferreux	40 à 54	65	65 à 115
Aluminium	550 à 1000	1230	1250 à 2000
Verre mélangé (non décontaminé)	5	5	5
Verre vert (non décontaminé)	10	10	10
Verre incolore (non décontaminé)	30	30	30 à 40

Source: 00.DB-28, L'entrepreneur de services en environnement, août 1995.

Les commentaires et les propositions des participants

La stabilité des marchés de matières secondaires

Les conditions de mise en marché des résidus recyclables et des matières secondaires constituaient un thème largement abordé par plusieurs participants lors de l'audience. Pour la Société de développement communautaire de Montréal (SODECM), comme bien d'autres, aucun programme de réduction des déchets ne sera efficace s'il n'est pas couplé à une mise en marché dynamique des résidus recyclables (06.DM-50).

Selon plusieurs participants, la volatilité des prix des matières secondaires pose un problème pour la plupart des petites entreprises et des organismes engagés dans des activités de récupération. La demande faible ou nulle dans certaines régions a conduit à l'enfouissement de matières recyclables et certaines municipalités ont dû renoncer à un ou plusieurs volets de leur programme de recyclage vu l'effondrement des marchés. La SODECM dénonce par ailleurs la tendance monopolistique se développant dans le secteur de la récupération. Selon elle, en influençant la demande, quelques multinationales peuvent réduire le prix de vente des matières issues des programmes de collecte et de tri municipaux (06.DM-50).

Certains participants estiment nécessaire de fixer par règlement une teneur minimale de matières recyclées dans les produits neufs, à l'instar de certaines réglementations américaines relatives au papier. Le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets propose également que l'État arrête toute subvention ou incitation fiscale aux entreprises exploitant les matières premières et que soit instaurée une taxe sur l'utilisation des matières premières pour la production de biens dans lesquels un équivalent en matière récupérée existe (06.DM-67).

De plus, certains groupes souhaitent que les industries s'alimentant en matières secondaires soient tenues de respecter un minimum d'approvisionnement à prix plancher de ces matières provenant des récupérateurs québécois.

Afin de faciliter le recyclage, plusieurs participants ont proposé d'interdire des matériaux difficilement recyclables et des matériaux composites dans la fabrication des produits d'emballage.

Une attention spéciale a également été portée à l'identification des produits afin d'en faciliter la récupération et le recyclage (08.DM-4; 06.DM-67). Récupération de la Péninsule inc. dénonce l'utilisation abusive faite du logo Mobius, souvent apposé sur des contenants difficilement recyclables. ENJEU propose qu'un système d'identification harmonisé et universel comporte les caractéristiques suivantes:

- identification obligatoire sur tout produit mis en marché;
- identification distincte des composantes d'un même produit;
- logo (Mobius) avec mot et illustration «standard» pour chaque type de matière (papier, carton, métal, verre, plastique, textile);

- identification du mode de traitement privilégié (à réutiliser, à recycler ou à composter);
- logo et pourcentage indiquant le contenu en matières recyclées;
- identification des produits non recyclables (06.DM-85).

Estimant que les industries achètent à rabais des matières secondaires sur le marché américain au détriment des matières secondaires récupérées sur le marché local, certains groupes demandent un contingentement de l'importation de ces matières (01.DM-17; 01.DM-6; 06.DM-67).

La SODECM propose la création d'un bureau de mise en marché des matières recyclables pour la ville de Montréal. Disposant d'un potentiel minimal de plus de deux millions de producteurs de déchets, le bureau pourrait tabler sur un approvisionnement stable en matières secondaires. Il pourrait ainsi signer des accords à long terme directement avec les entreprises de recyclage, évitant ainsi le recours aux courtiers intermédiaires. Selon l'organisme, à partir des bénéfices accrus provenant de la vente des résidus tel le papier fin, il serait possible de financer la collecte d'autres matières moins rentables. De plus, l'organisme propose que les résidus industriels et commerciaux, moins chers à collecter, soient gérés par le secteur public pour financer la collecte résidentielle (06.DM-50).

Quelques participants réclament qu'une attention particulière soit portée à la recherche et au développement de solutions de rechange pour les matières difficilement recyclables, et proposent qu'un fonds de recherche soit consacré à cette fin (02.DM-11).

Le papier et le carton

Selon l'industrie du papier, la garantie d'un approvisionnement minimal à prix plancher est nécessaire pour permettre aux papeteries et aux cartonneries d'absorber plus de papier récupéré sur le marché local (01.DM-8; 06.DM-85; 11.DM-4). À qualité égale, Cascades dit préférer recycler les matières résiduelles du Québec (04.DM-13). L'entreprise explique qu'il lui est nécessaire présentement de s'approvisionner sur le marché américain et ce, pour des considérations de prix, de qualité des matières récupérées et de stabilité d'approvisionnement. Pour les mêmes motifs, Domtar s'oppose à toute entrave à la libre circulation des matières recyclables (06.DM-61).

Les plastiques

Selon les participants, les principaux problèmes liés au recyclage des plastiques découlent de leur grande diversité sur le marché, qui engendre des difficultés d'identification rendant plus coûteuses les activités de séparation, de récupération et de tri. De plus, cette diversité nuit à la qualité et à la constance d'approvisionnement des recycleurs. Elle conduit aussi à une surspécialisation et à une concentration des usines de recyclage, ce qui augmente les coûts de prise en charge des matières récupérées. Pour pallier ces problèmes, certains participants proposent de réduire les catégories de plastiques mises sur le marché.

Le verre

La Société des alcools, responsable de la mise en marché de près de 40 000 tonnes de verre par année, conclut que les activités de collecte permettent la récupération et le recyclage de près de 70 % des résidus de verre. Elle estime que ces activités sont couronnées de succès, ayant permis de doubler la quantité de verre récupéré depuis 1993, qui est passée de 19 000 tonnes à 38 000 tonnes en 1994 (00.DA-104).

Les métaux

Selon l'industrie de l'aluminium, le succès du recyclage de ce métal s'explique par sa grande valeur. Elle estime nécessaire d'accroître son taux de recyclage pour renforcer sa capacité concurrentielle sur le marché (06.DM-86).

Les textiles

Les participants qui se sont prononcés sur le textile rejettent l'idée de recourir à la collecte sélective afin d'accroître son taux de récupération et de recyclage. Étant donné que le taux actuel de récupération de cette matière est de 10 % seulement, une entreprise propose d'imposer une consigne sur les vêtements afin d'en assurer la récupération (06.DM-48).

La position de la Commission

Le recyclage constitue le principal moyen pour mettre en valeur près de 2 millions de tonnes des matières résiduelles récupérées au Québec, aujourd'hui. Il représente aussi la seule option de mise en valeur des matériaux secs qui représentent 24 % de tous les résidus générés annuellement au Québec, soit 1,7 million de tonnes. Cela fait du recyclage un outil essentiel à l'atteinte de l'objectif de réduire de 50 % la quantité des déchets destinés à l'élimination.

Comme nous l'avons vu, un potentiel élevé de résidus recyclables demeure toujours inexploité, et c'est particulièrement le cas pour des résidus facilement recyclables tels que le vieux papier et les matériaux secs. Le cas du papier est particulièrement frappant étant donné que les papeteries québécoises recyclent aujourd'hui 1,3 million de tonnes de vieux papier importé essentiellement des États-Unis, alors que le Québec continue d'en éliminer plus d'un million de tonnes par année. Il existe aussi un potentiel recylable inexploité en matière de résidus domestiques ou, à 216 000 tonnes récupérées par année, le taux de récupération de la collecte sélective demeure inférieur à 50 % du potentiel réalisable.

Comme il a été mentionné, plusieurs facteurs contribuent à la création de conditions défavorables à la mise en valeur des matières résiduelles. De ces facteurs se trouvent notamment le coût relativement bas de l'élimination et l'accessibilité facile et à bon marché aux ressources vierges. Il existe aussi des facteurs à caractère non marchand qui pourraient constituer des entraves pratiques au développement des activités de recyclage et à l'ouverture de nouveaux débouchés des matières recyclées. Parmi ces

facteurs, on compte les normes de qualité incluses dans plusieurs codes qui régissent des activités telles que la construction, les politiques d'approvisionnement et la fabrication des produits durables. Souvent, de telles normes désignent spécifiquement certaines matières vierges qui pourraient être remplacées par des matières recyclées sans sacrifier aux critères de performance ou aux normes de sécurité.

Par ailleurs, les expériences au Canada et ailleurs démontrent que la réglementation peut constituer une incitation puissante au recyclage. Qu'il s'agisse d'exiger des programmes obligatoires de collecte sélective, de désigner des taux spécifiques de recyclage à atteindre ou d'imposer une teneur minimale en matières recyclées dans les produits mis sur le marché, la réglementation constitue un moyen efficace de modifier les comportements et les activités marchandes en faveur du recyclage. Cependant, la Commission ne privilégie pas la fixation de contenu recyclable dans des produits vendus au Québec. Compte tenu du poids relatif du marché québécois à l'échelle continentale, la Commission estime qu'une telle mesure exige au moins une coordination pancanadienne.

Les expériences européennes démontrent également que l'introduction du principe de la responsabilité de l'industrie en matière de mise en valeur des résidus postconsommation représente une incitation efficace au recyclage. La Commission note que l'introduction de ce principe au Québec, comme le propose le MEF, identifie une mesure fort positive à cet égard. Jumelée à l'extension de la collecte sélective sur l'ensemble des municipalités du Québec, la Commission estime que cette mesure aura l'effet de renforcer les activités de recyclage. Toutefois, si positives qu'elles soient, la Commission estime que ces mesures ne suffiront pas à atteindre le potentiel réalisable de recyclage des matières résiduelles au Québec. Et c'est la raison pour laquelle la Commission juge opportun de mettre en place d'autres mesures favorables au recyclage.

■ Recommandation 13

À l'égard du recyclage, la Commission recommande les mesures suivantes :

1º interdire l'élimination de certaines catégories de résidus tels les contenants d'aluminium, d'acier et de thermoplastique rigide ainsi que le papier carton ;

2º fixer par règlement des taux de recyclage à atteindre selon des échéances précises pour des matières comme le papier, le verre et certaines catégories de plastique ;

3º afin de maximiser l'approvisionnement des papetières à partir du marché québécois, la société proposée doit créer un groupe de travail réunissant l'industrie papetière québécoise, le milieu municipal, l'industrie de la récupération et Collecte sélective Québec, avec le mandat d'identifier tous les facteurs restreignant cet approvisionnement, les mesures correctives qui s'imposent à cet égard, et de voir à leur mise en œuvre ;

4º charger le Bureau de normalisation du Québec de réviser les normes de qualité régissant les codes d'activités industrielles, d'approvisionnement et de fabrication des produits durables en vue d'augmenter leur potentiel de recyclage ;

5º le BNQ devra favoriser, en collaboration avec l'industrie, les ministères concernés et la société proposée, l'adoption de critères de performance sans égard à l'origine des matières utilisées partout où les critères de qualité et les considérations de sécurité le permettent;

6º la société proposée et Collecte sélective Québec devront apporter leur appui au secteur de la récupération de vêtements et aux municipalités afin d'améliorer le réseau et les activités de récupération de vêtements et textiles de manière à en réduire l'élimination et à en conserver la qualité.

Les modes de valorisation par le compostage des matières organiques et des résidus verts

L'état de la situation

Les résidus organiques et les résidus verts proviennent du secteur résidentiel de même que des secteurs industriel, commercial et institutionnel (ICI). La principale solution qui s'offre pour les détourner de l'élimination consiste à les valoriser par compostage. Avant de décrire la problématique spécifique du compostage, les problèmes environnementaux découlant de l'enfouissement des matières organiques et des résidus verts ainsi que la question de leur collecte seront d'abord passés en revue.

Les matières organiques et les résidus verts

Les matières organiques d'origine domestique sont composées de déchets de table, de certains résidus humides ainsi que de papiers et de bois souillés. Quant aux résidus verts, ils sont constitués de feuilles mortes, de rognures de gazon et de résidus de jardinage. Outre les résidus alimentaires et verts, les ICI sont aussi une source de résidus organiques provenant du traitement des aliments, et c'est notamment le cas pour l'industrie agroalimentaire (06.DM-115, p. 7).

Les données touchant la proportion de matières organiques retrouvées dans l'ensemble des matières résiduelles varient selon les sources. Toutefois, une étude effectuée pour le compte du MEF dans le but de valider ses propres statistiques sur la production des déchets solides au Québec situe leur pourcentage en poids à 32,5 % du total pour le secteur résidentiel et à 12,5 % pour les ICI (00.DA-2). Dans l'ensemble, la matière organique putrescible représenterait 22 % de toutes les matières résiduelles solides générées au Québec, soit près de 1,5 million de tonnes par année.

Dans le cadre d'un projet pilote d'usine de compostage de résidus organiques à Montréal, le Centre de recherche industrielle du Québec a évalué la quantité de résidus organiques potentiellement valorisables pour des secteurs représentatifs des ICI. L'étude a révélé que les commerces de fruits et de

légumes produisent en moyenne 4 800 kg de ces résidus par semaine et par établissement. Selon la même étude, le taux de production de ces résidus est de 3 tonnes par semaine pour les fabricants de produits alimentaires et de 1,4 tonne par semaine pour les cuisines commerciales.

Le mode actuel de prise en charge et ses impacts

Au Québec, la plus grande partie des résidus organiques et verts prend la voie de l'élimination. Ainsi, selon les données validées du MEF, seulement 139 790 tonnes de ces résidus ont fait l'objet de collectes spéciales à des fins de valorisation par compostage en 1994, ce qui représente moins de 10% de la quantité globale de ces résidus.

Lors de l'audience publique, le MEF et de nombreux participants ont également souligné les risques environnementaux que présente l'élimination par mise en décharge des matières organiques et des résidus verts. Une fois enfouis, la décomposition lente de ces résidus représente la principale source de pollution organique émanant des sites d'enfouissement sous forme de lixiviat et de biogaz.

Le lixiviat résulte de la percolation des eaux de précipitation à travers les déchets enfouis et de l'eau renfermée dans les déchets eux-mêmes. Étant contaminé par des composés organiques qui résultent de la décomposition de ces déchets sous l'effet de micro-organismes, le lixiviat constitue le vecteur principal de pollution des eaux souterraines. Outre sa charge organique, le lixiviat contient aussi des micro-organismes ainsi que d'autres substances organiques et inorganiques, dissoutes ou en suspension. Il peut aussi contenir des substances toxiques provenant de résidus domestiques dangereux ou de déchets dangereux enfouis illégalement.

Quant au biogaz, il résulte de la décomposition biologique des matières organiques en l'absence d'oxygène (anaérobie). Sa production peut s'étaler sur de longues périodes. Le biogaz est constitué principalement du méthane dans une proportion de 40% à 70% et de gaz carbonique. Le biogaz contient aussi d'autres contaminants organiques gazeux à des concentrations moindres.

La prise en charge correcte des matières organiques et des résidus verts

Une mise en valeur réussie des matières organiques et des résidus verts nécessite une collecte qui ne risque pas de les contaminer par la présence d'autres résidus. Si la collecte séparée des résidus verts ne présente pas de difficultés majeures compte tenu de leur nature et de leur caractère saisonnier, il en est autrement pour les matières organiques, particulièrement celles d'origine domestique dont la collecte séparée ou la séparation postcollecte constitue une tâche plus exigeante. Étant un enjeu majeur qui se situe en amont de la mise en valeur de ces résidus, la collecte et ses modalités méritent une attention particulière.

La collecte des résidus organiques: aspects économiques et techniques

Dans une étude de faisabilité sur le traitement et la valorisation des déchets domestiques pour la MRC du Haut-Richelieu et la firme Compo-Sortium, Urgel Delisle et Associés inc. (1994) a effectué une évaluation détaillée des coûts rattachés à différents modes de collecte. L'étude a examiné les coûts comparatifs d'une collecte mixte, d'une collecte double basée sur la séparation à la source des résidus secs (recyclables) et humides (potentiellement compostables) et, enfin, d'une collecte triple selon laquelle les résidus sont séparés à la source entre résidus secs, matières organiques et déchets à éliminer. Les résultats de cette analyse sont présentés au tableau 5.4.

Ce tableau montre que le coût d'une collecte triple hebdomadaire s'élève à 75$ par porte par année alors que celui d'une collecte double s'établit à 53$ ou 54$. Selon l'étude, la collecte triple permet de récupérer presque 40% en moyenne de l'ensemble des matières résiduelles à des fins de mise en valeur, alors que la collecte double n'en récupère que 15% seulement.

Tableau 5.4 Une évaluation des coûts des différents modes de collecte

	Collecte des restes		Collecte des matières organiques		Collecte des matières recyclables		Coût de la collecte
	Fréquence	Coût/porte	Fréquence	Coût/porte	Fréquence	Coût/porte	Total coût/porte
Collecte mixte	Chaque sem. (A)	32$	—	—	—	—	32$
Collecte double	Chaque sem. (B)	30$	—	—	Chaque sem.	23$	53$
	Chaque sem. (B)	30$	—	—	Aux 2 sem.	15$	45$
	Chaque sem. (C)	28$	Chaque sem.	26$	—	—	54$
	Chaque sem. (C)	28$	Aux 2 sem.	19$	—	—	47$
	Aux 2 sem. (C)	24$	Aux 2 sem.	19$	—	—	43$
Collecte triple	Chaque sem. (D)	26$	Chaque sem.	26$	Chaque sem.	23$	75$
	Chaque sem. (D)	26$	Aux 2 sem.	19$	Aux 2 sem.	15$	60$
	Aux 2 sem. (D)	20$	Aux 2 sem.	19$	Aux 2 sem.	15$	54$

Source: Urgel Delisle et Associés, 1994, p. 31.

Une autre étude sur la collecte et le transport des résidus verts au Québec situe ces coûts entre 32$ et 65$ la tonne (00.DA-2).

L'influence du mode de collecte sur le potentiel valorisable des matières organiques

Plusieurs études indiquent que le mode de collecte des matières organiques est un facteur important qui détermine leur qualité et leur niveau de contamination. Selon ces études, seules les matières organiques triées à la source permettent d'élaborer un compost de qualité qui se conforme aux normes de qualité établies par le Bureau de normalisation du Québec (06.DM-115, p. 71).

À cet égard, le choix des contenants utilisés pour les recevoir est déterminant pour assurer la participation des citoyens et la qualité des matières recueillies. Le choix de ces contenants doit s'adapter à la fois aux besoins et aux contraintes des utilisateurs ainsi qu'aux équipements de collecte, de transport et de traitement.

Le choix de contenants doit également tenir compte du caractère putrescible des matières organiques, c'est-à-dire de l'humidité, des odeurs et de la présence potentielle de vermine (06.DB-5).

Par ailleurs, des facteurs tels que l'organisation du transport et les conditions climatiques déterminent souvent la fréquence de la collecte des résidus organiques, laquelle influencera à son tour le rendement d'un programme de tri à la source. Certaines municipalités américaines ont adopté une fréquence qui varie d'une à deux fois par semaine pour les résidences et jusqu'à six fois par semaine pour les restaurants. En France, la collecte hebdomadaire est un mode largement pratiqué (06.DB-5). Pour sa part, la Régie intermunicipale Argenteuil–Deux-Montagnes a établi une collecte hebdomadaire de ses résidus organiques pour la période estivale et une collecte mensuelle durant l'hiver (15.DM-14).

Finalement, le rapport du Centre de recherche industriel du Québec pour le projet pilote de la Ville de Montréal recommande d'harmoniser la collecte des résidus organiques avec celle des matières recyclables et des déchets destinés à l'élimination dans le but de simplifier la tâche des citoyens et de favoriser leur participation. Il propose également que la collecte pour le secteur ICI soit faite trois fois par semaine afin de répondre aux exigences des entreprises en matière d'hygiène et d'espace disponible pour l'entreposage des résidus entre les collectes (15.DM-14).

Le compostage: définition et avantages

Selon le Bureau de normalisation du Québec, le compost est un produit solide mature issu du compostage, lequel est défini comme un procédé dirigé de bio-oxydation de matière organique hétérogène solide (00.DA-51). Le produit final peut être utilisé comme amendement des sols ou comme remplacement d'engrais chimiques (A. Pedneault, 1995, p. 135 et 00.DB-109). Le compostage comprend toujours une phase thermophile, caractérisée par la présence de micro-organismes dont l'activité est optimale à des températures qui varient entre 45 et 75 °C (00.DA-51). Les températures élevées de cette phase permettent d'éliminer la plupart des organismes pathogènes et des semences des mauvaises herbes. Un compost mature et stable peut être entreposé, manipulé et utilisé sans que des odeurs s'en dégagent ou des problèmes d'échauffement surviennent et ce, peu importe les conditions (00.DA-51).

Le compostage permet de valoriser des résidus organiques résidentiels, des résidus verts, des boues de papeteries, des boues de fosses septiques, des boues d'usines d'épuration des eaux, du papier, du bois, des résidus de traitement des aliments, des fumiers, des lisiers et des résidus de végétaux agricoles (B. Fafard, 1995, p. 113).

Sur le plan environnemental, le compostage des matières organiques offre l'avantage d'éviter la mise en décharge des résidus qui sont la source majeure de pollution attribuable à ce mode d'élimination. De ce fait, le compostage constitue une mesure importante de prévention à la source. En réduisant la quantité de résidus organiques éliminés, le compostage contribue largement à la sécurité environnementale des décharges, à en faciliter l'acceptabilité sociale et à en prolonger la durée de service.

Les aspects techniques et économiques du compostage

Le compostage peut se pratiquer à l'échelle domestique ou industrielle. Le compostage domestique permet au citoyen de produire son propre compost en utilisant ses résidus alimentaires (déchets de table) et ses résidus verts (gazon, feuilles mortes, branches et déchets de jardinage). Il s'agit de la méthode la plus facile et la plus rentable de valorisation de ces résidus puisqu'elle supprime les coûts de collecte et de traitement tout en permettant aux citoyens de profiter directement du résultat de leur effort de conservation (06.DM-115, p. 8).

Quant au compostage industriel, plusieurs systèmes existent et varient selon l'échelle de production et les méthodes de traitement et d'oxygénation des matières à composter.

Les systèmes de compostage ouverts

Les systèmes de compostage ouverts sont exploités sans l'abri de bâtiments fermés. Ils varient selon le mode d'oxygénation utilisé. Deux modes sont exploités, soit le compostage par piles retournées et le compostage par piles statiques.

Dans le compostage par piles retournées, «la masse à composter est déposée en tas ou en andains et l'oxygénation est assurée par des retournements mécaniques périodiques» (01.DB-1). Il est parfois nécessaire d'imperméabiliser la surface sur laquelle les andains sont posés de manière à permettre la collecte du lixiviat et de prévenir la contamination des sols et des eaux.

Pour le Conseil canadien du compostage, le système de compostage en piles retournées permet de traiter toute une gamme de résidus organiques et il donne d'excellents résultats sans égard aux quantités traitées (1995, p. 14). De plus, le Conseil estime que ce système est exploitable même dans des conditions hivernales de très basses températures moyennant quelques simples modifications techniques (06.DM-115, p. 19).

En Europe, et plus particulièrement dans les régions peu densément peuplées d'Autriche et de Suisse, il se pratique une variante du compostage en andains extérieurs, celle en bordure des champs agricoles. Le procédé nécessite un retournement périodique des andains recouverts souvent d'une membrane

géotextile pour atténuer les pertes dues au lessivage par les précipitations. La pratique exige aussi le déplacement annuel des lieux de compostage afin d'éviter une trop grande concentration d'éléments fertilisants dans le sol au même endroit (04.DM-9).

Dans le cas du compostage par piles statiques, les besoins en oxygène sont assurés par des souffleuses et un réseau de tuyaux perforés. Cette technologie est utilisée particulièrement pour des résidus susceptibles de dégager de fortes odeurs comme le purin ou les résidus de poisson. Bénéficiant d'un oxygénation forcée, ce mode de compostage permet une maturation rapide qui peut être atteinte en 6 à 8 mois.

Selon le Conseil canadien du compostage, le compostage par systèmes ouverts est de loin la technique la plus populaire en Amérique du Nord. Il s'agit d'une méthode souple, techniquement simple et peu coûteuse en investissement. Par contre, utilisée pour le compostage de grandes quantités de matières organiques, elle requiert de grandes surfaces (06.DM-115, p. 19).

Les systèmes semi-ouverts par silos-couloirs

Le compostage en systèmes semi-ouverts se pratique à l'intérieur de silos-couloirs. Il s'agit de longs canaux rectangulaires au fond desquels se trouvent des tuyaux perforés destinés à aérer la masse de matières à composter (01.DB-1). Ce système peut être installé dans une serre ou un bâtiment fermé de manière à l'abriter des intempéries. Les résidus organiques, broyés et prémélangés, sont introduits à une extrémité du silo-couloir et ils en sortent par l'autre de 14 à 28 jours plus tard. Les systèmes semi-ouverts présentent l'avantage d'être à l'abri des variations climatiques.

Les systèmes fermés par bioréacteurs

Comme leur nom l'indique, les systèmes fermés sont des bioréacteurs verticaux ou horizontaux où le compostage s'effectue à l'intérieur d'une enceinte fermée. Dans le bioréacteur vertical, les matières compostables sont préalablement broyées, tamisées et homogénéisées, puis introduites dans la partie supérieure de l'enceinte. L'oxygénation de la masse de résidus se fait par aération forcée à l'aide de compresseurs d'air et de tuyaux perforés placés à la base du système. Des sondes permettent de vérifier les conditions de température et d'oxygénation à l'intérieur du bioréacteur (01.DB-1). Selon le Conseil canadien, cette technique de compostage est relativement récente et les expériences menées aux Pays-Bas et en Allemagne indiquent que les bioréacteurs verticaux peuvent composter de 3 000 à 20 000 tonnes de résidus verts et organiques par année (fruits, légumes, jardinage) (06.DM-115, p. 17).

Quant aux bioréacteurs horizontaux, le compostage s'y effectue dans des cylindres ou des tunnels qui comprennent une série de compartiments cylindriques. Chacun des compartiments est muni d'un système de ventilation, de conduits de recirculation d'air et de dispositifs permettant de contrôler la température de l'air recirculé (06.DM-115, p. 17).

Selon le Conseil canadien du compostage, les bioréacteurs ont l'avantage d'être à l'abri des influences climatiques, de pouvoir traiter de gros volumes de résidus, de permettre un contrôle adéquat des odeurs tout en favorisant une bonne stérilisation du compost.

Le tri-compostage

Le tri-compostage est une variante des systèmes fermés de bioréacteurs qui permet le traitement et le compostage des matières organiques domestiques sans ségrégation préalable. De façon générale, le tri-compostage offre l'avantage de réduire l'effort exigé du citoyen en privilégiant des options mécaniques et centralisées plutôt que le tri à la source (Urgel Delisle et Associés inc., 1994, p. 48-49).

Selon le MEF, le tri-compostage ne permet pas toujours d'assurer un produit libre de contamination, même s'il s'agit d'une technique éprouvée, parce qu'il est basé sur le traitement des résidus en vrac. Le tri-compostage offre toutefois l'avantage de stabiliser et de réduire le volume des déchets avant leur élimination (00.DC-31).

La méthode de tri-compostage est exploitée par Conporec inc., un centre de valorisation des déchets par compostage à Tracy qui assure le traitement de 42 000 tonnes par année de résidus provenant de 11 municipalités de la MRC du Bas-Richelieu. Le centre permet de produire 25 000 tonnes par année de compost qui sont vendues sur le marché (04.DM-4). Selon Conporec, le procédé permet la transformation des résidus reçus en compost commercialisable dans une proportion de 47,8 %. De l'ensemble de matières reçues, 22 % constituent la partie non valorisable destinée à l'élimination.

En général, le rapport entre le prix de vente du compost au Québec et les coûts de production favorise le recours à des techniques de compostage simples et peu coûteuses par andins (00.DB-109). Par ailleurs, à mesure que les quantités à traiter augmentent, leur exploitation exige l'utilisation de grandes surfaces. D'autre part, des spécialistes conseillent de recouvrir les andains afin de prévenir la formation de lixiviat lors de pluies abondantes (04.DM-9). D'autres, comme Conporec, mettent en garde contre le risque de mauvaise oxygénation de ces systèmes. Cela pourrait favoriser la putréfaction (anaérobie) de la matière traitée, ce qui conduit aux dégagement d'odeurs nauséabondes lors du retournement des andins (CR-13, 16 octobre 1996).

Par ailleurs, dans un rapport sur le projet pilote d'une usine de compostage à Montréal, le Centre de recherche industrielle du Québec recommande le compostage en milieu fermé muni d'un système de captage et de traitement des odeurs pour l'ensemble du procédé.

L'encadrement normatif

Les matières organiques et résidus verts

Présentement, les matières organiques et les résidus verts sont encadrés, en tant que déchets destinés à l'élimination, par le *Règlement sur les déchets solides* de 1978. Aucune disposition réglementaire n'en exige la collecte séparée ou la valorisation.

Le compostage

Le compostage étant susceptible d'émettre des contaminants dans l'environnement, quiconque désire implanter et exploiter un site de compostage doit obtenir un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), ou un certificat de conformité et, à l'exception des municipalités, un permis en vertu des articles 54 et 55 de la même loi.

Cependant, le compostage de moins de 500 m^3 de fumiers ou de produits de ferme destinés à servir à la culture de végétaux n'est pas soumis à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation. Toutefois, dès qu'une matière résiduelle provenant de l'extérieur est utilisée pour la production de compost, un certificat d'autorisation est nécessaire (00.DA-36). Les résidus de gazon et de feuilles étant considérés par le MEF comme des matières résiduelles exogènes, tout comme le lactosérum et les boues d'usine d'épuration, de fosses septiques et de fabriques de pâtes et papiers, le compostage de fumiers et de feuilles mortes à un volume supérieur à 150 m^3 nécessite l'obtention d'un certificat d'autorisation.

De plus, le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* et l'article 54 de cette loi obligent l'obtention d'un avis de non-contrevenance des municipalités avant que le MEF n'émette un certificat d'autorisation. Cet avis concerne les règlements que les municipalités pourraient avoir adoptés en vertu de l'article 463 de la *Loi sur les cités et villes* ou de l'article 546 du *Code municipal du Québec*, lesquels leur confèrent des pouvoirs en matière de suppression des nuisances. Les municipalités et les MRC peuvent aussi réglementer la localisation des installations de compostage par l'intermédiaire des plans d'urbanisme, des règlements de zonage ou des schémas d'aménagement. Elles peuvent également imposer des zones tampons séparant un lieu de compostage de son milieu environnant.

Par ailleurs, une installation de compostage en zone agricole peut être sujette à l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole lorsque ses caractéristiques font en sorte qu'elle ne constitue pas une activité agricole au sens de la *Loi sur la protection du territoire agricole*.

Actuellement, les installations de compostage sont régies par le *Règlement sur les déchets solides*. Le 21 août 1996, le gouvernement publiait à la *Gazette officielle du Québec* un projet de *Règlement modifiant le Règlement sur les déchets solides*. Lorsque ce projet aura été édicté, les systèmes ou installations de récupération ou de compostage de matières résiduelles triées à la source ou ayant fait l'objet d'une collecte sélective ne seront plus visés par le *Règlement sur les déchets solides*, et seule l'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* sera requise. Ces modifications ne visent pas les entreprises qui reçoivent des déchets mélangés.

L'épandage du compost

En ce qui concerne l'exploitation du produit du compostage, l'épandage de composts sur les terres agricoles ou en forêt est régi par le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* et ce sont les directions régionales du MEF qui ont la responsabilité de son application. Le règlement précise que l'épandage d'un compost autre que celui préparé à une ferme, avec des

produits de ferme, nécessite l'obtention d'un certificat d'autorisation du MEF. Par ailleurs, tout comme pour l'implantation d'un centre de compostage, un fabricant de compost doit obtenir des avis de non-contrevenance de chacune des municipalités où il a l'intention d'épandre son compost.

Les règlements de zonage des municipalités et le schéma d'aménagement des MRC leur permettent également d'intervenir sur l'épandage du compost en territoire agricole, notamment en définissant des zones tampons. Par exemple, le canton de Brompton a interdit l'épandage de composts à moins 150 mètres de tout usage résidentiel, commercial et industriel, et à moins de 30 mètres de tout cours d'eau, étang ou marécage (05.DC-9).

Même s'ils sont surtout reconnus comme des suppléments, les composts peuvent posséder une valeur nutritive importante pour les plantes et, par conséquent, être associés à des engrais au sens de la *Loi sur les engrais* (L.R.C., c. F-10). Agriculture et Agroalimentaire Canada réglemente donc le compost lorsque celui-ci est vendu comme amendement de sol ou comme produit contenant des éléments fertilisants (00.DA-50).

Afin de faciliter le recours au compostage comme moyen de mise en valeur des matières résiduelles, le MEF a déclaré, lors de l'audience, son intention d'harmoniser et de simplifier le cadre réglementaire régissant les activités de compostage.

Les normes de qualité des composts

Mandaté par le Conseil canadien de normalisation, le Bureau de normalisation du Québec a élaboré une norme nationale canadienne sur les composts, en collaboration avec l'Association québécoise des industriels du compostage, Agriculture et Agroalimentaire Canada, le Conseil canadien des ministres de l'environnement, le Consortium sur le développement du compostage au Québec et Environnement Canada. Rédigée en 1995, cette norme définit les caractéristiques physiques, chimiques et biologiques du compost, tout en précisant la méthode d'échantillonnage et les techniques d'analyse servant à les évaluer. Elle s'applique aux composts de toutes sources qui sont commercialisés ou distribués au Canada. La norme s'accompagne d'un programme de certification permettant de vérifier la conformité des composts aux exigences selon des analyses effectuées par des laboratoires accrédités.

La norme prévoit une classification du compost en trois catégories selon sa qualité. De telles catégories sont définies en fonction des caractéristiques physiques, chimiques et biologiques du compost et, notamment, selon les concentrations d'un ensemble de contaminants dont les métaux et les corps étrangers. La norme prescrit les concentrations maximales d'organismes pathogènes tels les coliformes fécaux ainsi que l'absence de certains autres pathogènes comme les salmonelles (00.DA-51). Enfin, la norme inclut aussi certaines exigences en matière d'étiquetage.

Le tableau 5.5 identifie ces catégories et les limites d'usage qui leur sont fixées.

Selon le Conseil canadien du compostage, la norme développée par le Bureau de normalisation du Québec est comparable à celles de plusieurs pays industrialisés (06.DM-115, p. 70-71).

Tableau 5.5 Les conditions d'utilisation et de distribution des différentes catégories de compost

Compost AA	Compost distribué et utilisé sans restriction.
Compost A	Compost distribué et utilisé sans restriction, comparable au compost de type AA, mais dont les exigences sont plus souples en ce qui concerne les contenus en corps étrangers et en matières organiques.
Compost B	Compost dont la distribution et l'utilisation peuvent faire l'objet de restrictions définies par les autorités fédérales, provinciales et territoriales.

Source: Consortium pour le développement du compostage au Québec, 1995, p. 70 (01.DB-1).

Les activités de compostage au Québec

Un sondage réalisé à l'automne de 1995 par Collecte sélective Québec révélait que 199 municipalités sur un ensemble de 1 432 avaient des programmes de valorisation des résidus compostables, soit 13,9 % du total. Parmi ces municipalités, 104 distribuent des composteurs domestiques à leurs citoyens à un coût qui varie entre 25 $ et 40 $ par foyer[1]. Quant à la valorisation des résidus organiques domestiques, elle demeure une activité marginale limitée à 15 municipalités seulement. Le tableau 5.6 fournit un sommaire de ce sondage.

Tableau 5.6 Sommaire des résultats du sondage de Collecte sélective Québec sur les municipalités ayant des programmes de valorisation des résidus compostables

	Total	Résidus verts	Déchets organiques	Distribution de composteurs domestiques
Nombre de municipalités desservies	199	135	15	104
Pourcentage de municipalités	13,9 %	9,4 %	1,0 %	7,3 %

Source: Collecte sélective Québec, 1995, p. 1 (00.DB-32).

1. Urgel Delisle et Associés inc., 1994, p. 43.

Par ailleurs, dans son plan directeur des infrastructures de gestion des matières résiduelles et des déchets solides au Québec, Recyc-Québec a inventorié 27 centres de compostage actuellement exploités au Québec, dont 5 sont de propriété publique (06.DM-46.5). La capacité de traitement de ces installations s'élève à 175 000 tonnes par année. Selon l'organisme, ces installations emploient souvent des procédés simples de compostage en andains (06.DM-46, annexe A).

La moitié des centres de compostage du Québec utilisent des boues de papeteries, de fosses septiques et de stations d'épuration comme matières premières qui sont souvent mélangées avec d'autres résidus. Dans le Bas-Saint-Laurent et aux Îles-de-la-Madeleine, trois industries profitent d'un approvisionnement facile en résidus marins (crevettes) qu'elles intègrent dans leurs composts. Quant aux résidus verts, ils sont valorisés dans une quinzaine d'installations. Enfin, sept usines de compostage emploient des résidus organiques de source municipale ou de l'industrie agroalimentaire (06.DM-45, annexe A).

Les expériences municipales québécoises relatives au compostage

En 1994, la Ville de Montréal a instauré, en collaboration avec le Centre de recherche industrielle du Québec, un projet pilote qui visait à recueillir des données sur la collecte et le transport des résidus organiques triés à la source et à réaliser des essais de compostage afin d'en optimiser le fonctionnement.

La collecte des résidus organiques s'est déroulée pendant 6 mois auprès de 46 familles d'un secteur résidentiel du Nord de Montréal. Le projet a également mis à l'épreuve la collecte de matières putrescibles auprès de certaines entreprises du secteur des ICI sur une période de trois mois (06.DB-5). Le nombre limité de participants n'a pas permis de tirer des conclusions significatives quant à la faisabilité d'une telle collecte sélective, ni d'évaluer avec suffisamment de précision les quantités disponibles et récupérables.

La Ville de Montréal a l'intention de renouveler l'expérience au printemps de 1997 dans quelque 20 000 logements des quartiers Pointe-aux-Trembles, Ahuntsic et Notre-Dame-de-Grâce où, pendant un an, une des deux collectes d'ordures ménagères serait remplacée par une collecte sélective des résidus organiques. Les citoyens et les commerçants de ces quartiers devront donc trier leur résidus organiques et les déposer dans un contenant de collecte spécialement identifié. Selon la Ville de Montréal, le projet recueillera des données qui permettront d'étendre une collecte séparée à l'ensemble du territoire de la ville et d'implanter une installation permanente de compostage. Le projet vise également à évaluer quatre types de contenants de collecte de matières putrescibles.

Dans le cadre de ce projet, la Ville de Montréal prévoit récupérer 1 800 tonnes de résidus organiques, soit environ 920 tonnes de résidus de cuisine et 880 tonnes de résidus verts. Le compostage se ferait au Complexe environnemental Saint-Michel.

En décembre 1996, la Ville de Laval annonçait un projet pilote de triple collecte sélective des ordures, des matières recyclables et des résidus organiques d'origine domestique. Débutant à la mi-décembre 1996 et s'échelonnant sur 12 mois, le projet touche quelque 1 500 ménages du secteur résidentiel de Champfleury qui reçoivent gratuitement des bacs de collecte et un guide d'information ainsi qu'un calendrier de collecte.

La Régie intermunicipale Argenteuil–Deux-Montagnes réalise, depuis le printemps de 1995, un projet de collecte sélective des résidus organiques auprès de 850 foyers. Les résidants trient les résidus organiques et les déposent dans un bac roulant. La récupération de ces matières se fait une fois par semaine, d'avril à novembre, et une fois par mois de décembre à mars. Les responsables de ce projet évaluent le taux de participation à 69% durant les mois d'avril à novembre, pour un taux de récupération estimé à 42%.

Aux Îles-de-la-Madeleine, les autorités municipales exploitent depuis 1994 une usine de compostage en andins statiques d'une capacité de traitement de 7 000 tonnes par année. Basé sur un système de collecte sec-humide, le produit de cette usine est destiné à être utilisé pour la restauration d'anciens sites d'enfouissement et dans des travaux d'aménagement paysager[1].

Finalement, la municipalité de Landrienne, en Abitibi, a implanté une collecte sélective des résidus organiques à des fins de compostage. Couvrant 318 foyers, la municipalité évalue à 85% le taux de participation volontaire à son programme (08.DM-4).

Les activités de recherche et développement

Entre 1988 et 1994, 77 projets de recherche et de développement ont été menés sur le compostage, pour des investissements atteignant près de 8 millions de dollars (tableau 5.7). Près de 60% de cette somme a été assurée par divers organismes gouvernementaux. Neuf projets totalisant une valeur d'environ deux millions de dollars portaient sur la collecte et le compostage de résidus organiques d'origine domestique (01.DB-1).

Les coûts du compostage

Les coûts du compostage varient considérablement selon la technique utilisée. Selon le Conseil canadien du compostage, le compostage en andains retournés sans abri nécessite un investissement de l'ordre de 1 million de dollars pour une capacité annuelle de 30 000 tonnes et ce, sans compter les frais inhérents à l'acquisition du terrain. Cela se traduit par un coût global de 30$ à 40$ la tonne, incluant les frais d'exploitation et d'amortissement du capital (06.DM-115, p. 20).

1. 2e forum québécois sur le compostage, textes des conférences et plénière, Sainte-Foy, avril 1995.

Tableau 5.7 Bilan des travaux de recherche entre 1988 et 1994 au Québec

Thèmes de recherche	Nombre de projets	Projets terminés	Financement ($)
Caractérisation, qualité et impacts des composts sur le sol et les végétaux	10 + 3	9	730 000
Compostage à la ferme	9	5	1 486 000
Collecte et compostage des résidus urbains solides	8	6	1 984 000
Compostage des résidus spéciaux	6	3	1 007 000
Boues municipales et boues de fosses septiques	4	2	312 000
Compostage des résidus de papetières	4	2	228 000
Paramètres et procédés de compostage	3	1	84 000
Santé et sécurité	3	2	161 000
Développement technologique	2	1	560 000
Acceptation sociale et éducation	1	0	105 000
Sous-Total	**53**	**—**	**6 657 000**
Projets (informations manquantes)	24	n.d.	1 220 000
TOTAL	**77**	**31**	**7 877 000**

n.d.: non disponible.

Source: Consortium sur le développement du compostage au Québec, p. 59 (01.DB-1).

Pour sa part, le groupe STOP rapporte des coûts qui se situent dans le même ordre de grandeur. Citant une étude albertaine, STOP évalue les coûts d'exploitation à 30$ la tonne pour le compostage simple par pile statique et à 70$ la tonne pour le compostage en enclos, y compris le coût en capital (06.DM-116). STOP cite également le projet de la RIGDIM avec un coût anticipé d'exploitation du centre de compostage ayant une capacité de 50 000 tonnes par an qui s'élève à 35$ la tonne, amortissement de capital compris, ce qui représente un coût pratiquement égal au coût moyen actuel de mise en décharge au Québec.

Une étude de faisabilité pour le compte de la MRC du Haut-Richelieu et de la firme Compo-Sortium inc. conclut que la triple collecte sélective et le compostage des matières organiques peuvent être entièrement réalisés à un coût de l'ordre de 121$ la tonne alors qu'actuellement, la gestion des déchets globaux par simple enfouissement coûte 83$ la tonne. Le tri à la source et le compostage des matières organiques occasionneraient donc une augmentation de 45% par rapport au coût du mode actuel de gestion (Urgel Delisle et Associés inc., 1994, p. 72).

Toutefois, l'étude prévoit que les coûts d'une gestion axée sur l'enfouissement sont susceptibles d'atteindre 111 $ la tonne avec l'extension anticipée de la collecte sélective et de la collecte des RDD. Dans un tel cas, l'augmentation occasionnée par le recours à une triple collecte et au compostage ne serait plus que de 9 %. Selon l'étude, le coût supplémentaire requis par l'approche proposée permettrait une récupération et une mise en valeur minimale de 45 % des déchets, alors que la solution de rechange connue (collecte sélective traditionnelle et RDD) n'autoriserait qu'une récupération moyenne de l'ordre de 15 %, pour un coût presque équivalent.

En ce qui concerne le tri-compostage, l'entreprise Conporec assure aux résidants de la MRC du Haut-Richelieu un service global de collecte sélective et de compostage à un coût de 80 $ la tonne. Selon l'entreprise, cela permet la mise en valeur de 75 % de l'ensemble des résidus à des coûts concurrentiels qui assurent la rentabilité de l'entreprise.

La projection des investissements futurs pour les installations de compostage au Québec

Lors de l'audience publique, Recyc-Québec a déposé un plan directeur des infrastructures de gestion des matières résiduelles et des déchets solides au Québec. Le plan évalue les coûts globaux de mise en place d'installations de compostage à la grandeur du Québec selon deux options. La première n'envisage que le compostage des résidus verts alors que la seconde tient compte de l'ensemble des matières putrescibles provenant d'une collecte sec-humide.

La première option est basée sur l'installation des plates-formes d'une capacité de 10 000 tonnes/an/hectare. Il s'agit de plates-formes étanches, sans abri et munies d'un système de captage et de traitement des eaux de surface. La projection du coût d'un tel système s'élève à 300 000 $ pour une capacité de 5 000 tonnes par année. Pour une capacité de traitement de 15 000 tonnes par année, les coûts d'investissement et d'exploitation seraient de l'ordre de 500 000 $.

La seconde option envisage le recours à des usines de compostage en silo-couloir dans un bâtiment fermé, doté d'un système de filtration de l'air. À cet équipement s'ajouterait une plate-forme de maturation extérieure d'une capacité de 10 000 t/hectare pouvant servir à la préparation des mélanges ou au compostage d'une partie des résidus verts. Pour ces systèmes, les coûts des infrastructures pour une capacité annuelle de 5 000 tonnes et plus totalisent environ 1 725 000 $ par tranche de 5 000 tonnes, et ce, à l'exclusion de l'achat du terrain (06.DM-46.5).

Recyc-Québec a aussi évalué les investissements qu'exigeraient les installations de compostage dans toutes les régions du Québec selon les deux options proposées. Cette évaluation tend à démontrer que la projection des coûts totaux des investissements pour mettre en œuvre la première option s'élève à 5,6 millions de dollars, ce qui permettrait de valoriser 192 000 tonnes de résidus verts par année. Quant à la seconde, elle nécessiterait des investissements de 221,4 millions de dollars pour la mise en valeur de 557 800 tonnes de matières organiques triées à la source (06.DM-46.5).

L'État et les perspectives du marché du compost

Une étude de marché réalisée en 1995 estime le marché de détail du compost à 77 500 m^3, pour une valeur de 8,1 millions de dollars (Zins Beauchesne 1995, p. 1-9). Par ailleurs, le marché agricole consomme quelque 476 000 m^3 de compost annuellement, produits pour la plus grande part sur les fermes mêmes. Quant aux marchés de l'aménagement paysager, de l'horticulture et des municipalités, ils totalisent un volume annuel d'achat de 37 000 m^3. Le tableau 5.8 donne un portrait des caractéristiques du marché pour les entreprises québécoises de compostage.

Cette compilation permet de conclure qu'il y a peu d'entreprises engagées dans des activités de compostage au Québec. Les principaux clients de ces entreprises sont, par ordre d'importance, les centres-jardins, les pépinières, les paysagistes, les serristes et, enfin, les horticulteurs. Le tableau 5.8 montre également que certaines entreprises ont réussi à développer des marchés hors Québec.

Par ailleurs, le Consortium sur le développement du compostage au Québec souligne qu'« au total, ces entreprises compostent près de 400 000 m^3 d'intrants annuellement et produisent environ 250 000 m^3 de composts (Fafard, 1995). De cette production, 90 000 m^3 sont vendus sur le marché de détail, 80 000 m^3 sont vendus sur d'autres marchés et, finalement, 80 000 m^3 ne seraient pas écoulés» (01.DB-1).

Le potentiel de développement des marchés du compost au Québec

L'implantation d'un réseau de compostage pour la valorisation des résidus organiques d'origine municipale conduira à une augmentation de la quantité de compost produite. Cela soulève des incertitudes concernant la capacité du marché de détail à absorber des quantités supplémentaires de compost, ce marché étant considéré secondaire sur le plan de sa capacité (D. Potvin, 1995, p. 15). Pour le Consortium, le marché de détail est relativement restreint au Québec, compte tenu de la quantité de compost qu'on y produit, et que les marchés externes sont saturés ou difficilement accessibles.

Quant au marché agricole, il possède un potentiel élevé pour l'utilisation du compost. Toutefois, le secteur agricole est une source importante de matières organiques valorisables (D. Potvin, 1995, p. 15). Cependant, le Québec connaît un problème important de dégradation des sols en milieu agricole. Le rapport synthèse de l'*Inventaire des problèmes de dégradation des sols agricoles du Québec*, réalisé par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, indique qu'environ 50 % des sols (252 000 hectares) en monoculture sont appauvris par manque de matière organique (M. Tabi, 1995, p. 99).

Actuellement, l'utilisation des composts en agriculture demeure très limitée. Une enquête réalisée en 1994 indique que seulement 600 producteurs pratiquaient le compostage à la ferme (*id.*). Malgré ses nombreux avantages, le compost doit faire face à la concurrence des engrais chimiques. Le MEF estime que le secteur agricole constitue un marché difficile à percer, compte tenu de la forte concurrence des engrais minéraux. Enfin, une étude conclut que, « si le secteur agricole transformait et utilisait de façon rationnelle à la ferme tous les résidus à sa disposition, l'agriculture pourrait être considérée comme autosuffisante en production de matières organiques, qui lui sont nécessaires» (*id.* p. 100).

Tableau 5.8 Les caractéristiques du marché pour les producteurs industriels de compost au Québec

Firmes	Année de fondation	Chiffres d'affaires	Principaux clients	Commercialisation
Aquaterre (Saint-Fabien)	1983	1 million$	Centres-jardins Pépinières	Tout le Québec et, parfois, le Japon
Conporec (Tracy)	1992	3,5 millions$	Agriculteurs Paysagistes	—
Écotech (Rivière-du-Loup)	1994	—	Centres-jardins Municipalités Paysagistes Pépinières Quincailleries Terrains de golf	Principalement au Québec
Fafard (Saint-Bonaventure)	1945*	—	Centres-jardins Consommateurs Horticulteurs Jardins botaniques Paysagistes Pépiniéristes Producteurs de champignons Serristes	Canada, États-Unis, Europe, Japon
Ferti-Val inc. (Sherbrooke)	1991	125 000$	Agriculteurs Horticulteurs Industries Municipalités Sylviculteurs	Québec
Les Composts du Québec inc. (Saint-Henri-de-Lévis)	1979	4,5 millions$	Centres-jardins Entrepreneurs en aménagement paysager Pépinières Terrains de golf	Tout le Québec et les Maritimes
Tourbières Premier ltée (Rivière-du-Loup)	1930**	500 000$	Centres-jardins Consommateurs Horticulteurs Paysagistes Pépiniéristes Serristes	Canada et plus de 12 pays à travers le monde

* Production de composts seulement depuis 1978.
** Production de composts seulement depuis 1987.

Source: Compilation à partir des données du Consortium sur le développement du compostage au Québec, 1995, p. 45 à 49 (01.DB-1); mémoire de Conporec, p. 14 (04.DM-4).

Pour sa part, l'horticulture constitue, selon certaines études, un marché potentiellement capable d'absorber de grandes quantités de compost (Zins Beauchesne, 1995). Des études affirment aussi que le compost pourrait remplacer la terre noire, la mousse de tourbe, les fumiers et même le sable dans plusieurs usages horticoles (Pedneault, 1995).

La gestion des matières organiques et des résidus verts hors Québec

Au Canada, certaines provinces ont adopté une réglementation qui interdit l'enfouissement des résidus verts. La dernière à emboîter le pas est la Nouvelle-Écosse qui interdit l'enfouissement des résidus de jardin et des feuilles depuis juin 1996 et qui stipule l'interdiction de l'enfouissement des matières organiques des ICI à partir de juin 1997 (06.DM-115).

En ce qui concerne les initiatives dans le domaine du compostage, les municipalités ontariennes ont distribué 700 000 unités de compostage domestique à leurs citoyens. Selon l'Ontario Recycling Council, les activités de compostage domestique permettent de valoriser 144 000 tonnes de résidus organiques par année. Outre ces programmes, une centaine d'installations centrales de compostage autorisent la mise en valeur de 200 000 tonnes supplémentaires par année. Pour sa part, la Ville de Vancouver rend disponibles à ses citoyens des boîtes de compostage domestique à un coût subventionné de 25 $ la boîte. Avec la distribution de 15 000 de ces boîtes, Vancouver estime à 17 % le taux de participation des ménages à ce programme.

Aux États-Unis, quelques États américains possèdent une loi interdisant l'enfouissement des résidus verts, soit le Minnesota, le Wisconsin, le New Jersey et, bientôt, la Pennsylvanie (00.DB-109).

En Europe, plusieurs pays interdisent déjà la mise en décharge des résidus verts et des matières organiques, et d'autres ont annoncé leur intention d'en faire autant d'ici quelques années. Ainsi, le gouvernement allemand propose une telle interdiction dès 2005, tout en obligeant les municipalités à stabiliser les résidus organiques avant leur mise en décharge (06.DM-49). Pour sa part, la France prévoit interdire l'enfouissement des déchets organiques non stabilisés à compter de juillet 2002 (12.DM-12). Enfin, aux Pays-Bas, la mise en décharge de la matière organique est interdite depuis janvier 1997.

La proposition du MEF

Dans son document de consultation publique le MEF fait le constat qu'il sera impossible d'atteindre l'objectif de réduction sans détourner de l'élimination les matières organiques. Le MEF ajoute cependant qu'il serait prématuré d'obliger les municipalités à récupérer les résidus organiques pour en faire du compost, compte tenu des conditions actuelles de marché. Ainsi, en vertu de sa proposition 8.1, le MEF se limite à inviter les municipalités et les ICI à procéder à une collecte sélective des résidus organiques aux fins de compostage ou, à défaut de marchés appropriés, à stabiliser les résidus avant leur enfouissement. Par ailleurs, la proposition 8.2 stipule que les résidus verts (herbe et feuilles) devront être valorisés par les municipalités s'il font l'objet d'une collecte séparée.

Lors de l'audience, le MEF a reçu avec réserves des propositions à l'effet de bannir l'enfouissement des résidus organiques, préférant plutôt laisser aux municipalités l'initiative de mettre en place les infrastructures nécessaires et donner au marché du compost le temps de se développer. Selon le MEF, il faudrait que la collecte des résidus organiques et verts et le compostage fassent partie des mœurs de la population québécoise avant de recourir à une réglementation dans ce domaine (séance du 30 avril 1996, en matinée, p. 40).

Le MEF a également évoqué un allégement du futur cadre réglementaire en indiquant que les normes techniques seraient définies dans un guide de bonnes pratiques permettant à ses directions régionales d'autoriser les projets de compostage au cas par cas (séance du 3 avril 1996, en après-midi, p. 45).

Par ailleurs, il a également déclaré son intention de réviser la réglementation concernant la norme de qualité du compost afin d'en permettre l'utilisation sans certificat d'autorisation au même titre que les engrais minéraux (séance du 2 avril 1996, en soirée, p. 97-98).

Enfin, pour répondre aux besoins financiers des municipalités en matière de compostage, il s'est dit prêt à examiner d'éventuels mécanismes de financement basés sur les cotisations de l'industrie plutôt que sur des subventions gouvernementales (séance du 30 avril 1996, en après-midi, p. 126).

Les commentaires et les propositions des participants

L'enfouissement des matières organiques et leur collecte

La majorité des participants reconnaissent les problèmes environnementaux soulevés par l'enfouissement des matières organiques. Plusieurs s'entendent sur la nécessité d'interdire une telle pratique. Cependant, les opinions divergent quant aux moyens à prendre pour en assurer la mise en valeur.

L'Union des municipalités du Québec a indiqué que ses membres ne sont pas prêts à assumer la responsabilité de mettre en place un système de collecte et de compostage des matières organiques, car ils financent déjà la collecte sélective et les investissements importants qu'elle représente. Elle a également fait valoir que les citoyens n'étaient pas prêts à participer à une collecte qui implique une séparation à la source des résidus organiques (séance du 30 avril 1996, en après-midi).

Lors de l'audience, la plupart des représentants municipaux ont exprimé les mêmes réserves. Sans s'être opposés à la collecte des résidus organiques, ils ne souhaitent pas être contraints de le faire, et ils demandent des délais de même qu'une aide financière pour la mise en place des infrastructures nécessaires à une telle collecte.

Pour sa part, la Régie intermunicipale Argenteuil–Deux-Montagnes a proposé que la collecte sélective des matières organiques et le compostage soient implantés progressivement sur une période de cinq ou six ans (séance du 30 avril 1996, en après-midi, p. 94).

Cependant, plusieurs participants ont évoqué des programmes de tri à la source et de collecte sélective des matières organiques qui ont été implantés avec succès au cours des dernières années. Ainsi, les municipalités rurales de la MRC de l'Abitibi et la Régie intermunicipale Argenteuil–Deux-Montagnes procèdent à une collecte sélective de leurs résidus organiques et ils constatent des taux élevés de participation de la part des communautés desservies (08.DM-4). À Montréal, le projet pilote a donné des résultats moins spectaculaires en matière de participation (56%) pour le secteur résidentiel, mais fort encourageants pour les ICI (06.DB-5).

Quant à la firme Compo Haut-Richelieu, elle a rapporté les résultats d'un sondage auprès des citoyens de la MRC du Haut-Richelieu révélant que 89% des citoyens sont favorables à une collecte séparée des résidus organiques (16.DM-8).

La stabilisation des résidus organiques et la valorisation des résidus verts

Plusieurs participants ont appuyé le principe de stabiliser les résidus organiques avant leur enfouissement. Quant à la Ville de Laval, elle s'oppose à l'obligation de stabiliser les résidus organiques pour les municipalités. Pour Laval, les sites d'enfouissement sont des lieux privilégiés pour effectuer une telle stabilisation (06.DM-73). L'Union des municipalités régionales de comté du Québec estime que la stabilisation des résidus organiques avant leur enfouissement devrait faire partie des responsabilités des entreprises d'élimination (12.DM-8).

Plusieurs participants du monde municipal se sont montrés favorables à la proposition du MEF visant la collecte sélective des résidus organiques aux fins de compostage. Certains ont notamment appuyé le caractère volontaire de la proposition 8.1.

À l'inverse, la plupart des groupes environnementaux et des représentants du milieu syndical ont dénoncé l'approche volontaire privilégiée par le MEF, et souhaitent plutôt que le gouvernement oblige la collecte sélective des résidus organiques et le compostage. De plus, certains organismes proposent que de telles pratiques deviennent obligatoires pour les municipalités et les ICI d'ici l'an 1999 ou 2000 (01.DM-8). Pour sa part, le chapitre québécois du Conseil canadien du compostage réclame qu'une même importance soit accordée à la collecte sélective des matières résiduelles organiques et à celle des matières recyclables, et que la collecte et la valorisation des résidus verts soient rendues obligatoires pour les ICI (06.DM-115).

Par ailleurs, la majorité des participants ont appuyé la proposition touchant la valorisation des résidus verts par les municipalités. Certains soulignent cependant que cette proposition restera un vœu pieux aussi longtemps que l'enfouissement demeurera moins coûteux que la mise en valeur des résidus (16.DM-8).

Les techniques de compostage

Pour ce qui est des techniques de compostage, le Centre d'agriculture biologique de La Pocatière propose que le MEF élabore en priorité une politique claire en matière de compostage domestique. Il suggère aussi la formation de conseillers et la réalisation de documents et d'activités de promotion (04.DM-9).

Par ailleurs, de nombreux participants se sont prononcés contre le tri-compostage qui, selon eux, ne produit pas un compost de qualité à cause des risques importants de contamination par des métaux lourds et des corps étrangers et plusieurs ont souligné les mésaventures de la France avec cette technologie.

La société Conporec, une firme qui exploite une usine de tri-compostage sur une base commerciale, soutient au contraire qu'elle produit un compost qui répond aux normes du Bureau de normalisation du Québec. Cette entreprise a réussi a obtenir un compost de qualité grâce à une collecte sélective qui permet de retirer la majorité des matières recyclables des résidus domestiques et à son procédé qui ne requiert pas de broyage, ce qui évite les risques de contamination et facilite le tri des matières inorganiques recyclables après compostage (04.DM-4).

Pour sa part, l'Union québécoise pour la conservation de la nature suggère de transformer le procédé de tri-compostage actuel en procédé de stabilisation en amont de l'enfouissement et de localiser ces équipements sur les sites d'enfouissement. Quant aux Ami-e-s de la Terre du Québec, ils ont proposé une hiérarchisation de la récupération et du compostage des matières organiques des ICI et du secteur résidentiel. Ainsi, ils suggèrent que les surplus d'aliments préparés dans les restaurants et chez les traiteurs soient livrés aux organisations d'aide alimentaire et que les résidus non comestibles soient expédiés aux fabricants de nourriture pour animaux. Ce groupe préconise également la collecte des matières putrescibles pour le compostage centralisé en utilisant entre autres des techniques comme le lombricompostage et le compostage anaérobique afin de profiter de la valeur calorifique du méthane dégagé lors de ce procédé (03.DM-12).

Quelques mémoires proposent que le gouvernement privilégie, dans l'ordre, le compostage domestique, le compostage communautaire (à l'échelle d'un édifice ou d'un ilôt), le compostage institutionnel et le compostage industriel à l'échelle des quartiers et des municipalités (06.DM-9; 06.DM-67). Finalement, la Corporation environnementale de la Côte-du-Sud privilégie une politique favorisant des installations de compostage à plus petite échelle, tel le compostage en andains en bordure des champs, notamment en milieu rural et dans les régions à faible densité de population (01.DM-8). Le chapitre québécois du Conseil canadien du compostage suggère la même approche pour les communautés rurales (06.DM-115).

Pour sa part, la table de collaboration de la Communauté urbaine de Montréal, mise en place à la fin de 1994, a préconisé en premier lieu l'établissement du compostage domestique et du compostage communautaire (06.DM-49). Cependant, les responsables de cette table reconnaissent les limites de ces deux types de compostage et suggèrent également de procéder à la collecte avec tri à la source des résidus compostables. De plus, ils mentionnent que le système de tri-compostage ne devrait pas être considéré.

L'encadrement normatif

Certaines entreprises de compostage soulignent que l'obtention d'un certificat d'autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* impose un fardeau pour le développement de cette jeune industrie. Elles déplorent également le manque d'uniformité dans l'application des critères d'obtention du certificat d'autorisation d'une direction régionale du MEF à l'autre. Lors de l'audience publique, l'entreprise Ferti-Val souligne à titre d'exemple que les normes de traitement de lixiviat sont différentes pour les sept centres de compostage industriel présentement exploités au Québec (séance du 2 avril 1996, en soirée, p. 86).

La Ville de Jonquière a souligné qu'elle devait renouveler chaque année son certificat d'autorisation pour chacune des parcelles de terre agricole sur laquelle elle épand son compost. Elle insiste également sur la difficulté d'investir à moyen et à long terme dans les projets de compostage à cause de l'incertitude qui prévaut sur le plan réglementaire (séance du 30 avril 1996, après-midi, p. 27-28).

Pour sa part, le chapitre québécois du Conseil canadien du compostage encourage le MEF à édicter des normes réglementaires sur les impacts environnementaux du compostage (06.DM-115). La Régie intermunicipale Argenteuil–Deux-Montagnes abonde dans le même sens et s'oppose fermement à la déréglementation prônée par le MEF dans ce domaine (15.DM-14).

La compagnie Ferti-Val suggère, quant à elle, d'uniformiser les critères d'implantation et d'exploitation des centres de compostage au chapitre des rejets dans l'eau, dans l'air et dans le sol pour tous ceux qui traitent plus de 200 m^3 par année, quelle que soit la provenance du résidu traité (05.DM-25).

Le Centre d'agriculture biologique de La Pocatière a également proposé une série de mesures qui pourraient être intégrées dans un règlement sur le compostage en milieu agricole. Voici quelques-unes de ces mesures:

- la réception, le broyage et le prémélange des matériaux doivent être réalisés uniquement sur une surface dure permettant la récupération des eaux de surface et leur traitement;
- les andains de compostage doivent être situés à une distance minimale des habitations (généralement 200 mètres);
- les andains doivent être obligatoirement couverts de façon à réduire au minimum la lixiviation;
- afin d'éviter une trop grande concentration d'éléments fertilisants dans le sol à l'emplacement des andains de compost, ils ne doivent pas revenir au même endroit plus souvent que tous les trois ans;
- les volumes totaux traités par installation doivent correspondre aux besoins de l'exploitation, et être définis par un professionnel compétent sous la forme d'un plan de gestion intégrée des fumiers (04.DM-9).

Il propose en outre de nouvelles procédures administratives inspirées, entre autres, des pratiques établies dans certains États américains. Ainsi, les permis et les autorisations devraient être élaborés en relation avec des limites de volumes de composts produits et d'humidité des résidus organiques à valoriser (04.DM-9).

Le Centre d'agriculture biologique de La Pocatière considère que les volumes maximaux permis sans certificat d'autorisation sont trop restreints pour les agriculteurs. Il estime aussi qu'il s'agit de limites peu justifiables sur le plan environnemental et souhaite que le MEF permette aux agriculteurs d'intégrer plus facilement dans leurs procédés de compostage d'autres matières organiques résiduelles, en particulier les déchets de table, de jardin, de gazon et les feuilles mortes.

La grande majorité des participants ont donné leur appui à la norme de qualité des composts développée par le Bureau de normalisation du Québec. L'Association québécoise des industriels du compostage propose à Agriculture et Agroalimentaire Canada que les fumiers, composts et terreaux fassent l'objet d'une section distincte de la loi et du *Règlement sur les engrais*. Ces produits sont actuellement classés dans les sections «engrais spéciaux» ou «suppléments» (Y. Lavoie, 1995, p. 61).

Les perspectives de marché

L'Union des municipalités du Québec s'est montrée sceptique quant à la possibilité de trouver des débouchés au compost d'origine municipale (séance du 30 avril 1996, en après-midi, p. 108) tandis que d'autres participants soutenaient qu'il existe un marché important pour le compost (06.DM-115) et qu'il est possible de le développer (séance du 14 août 1996, en soirée, p. 53).

Pour sa part, le chapitre québécois du Conseil canadien du compostage considère que le gouvernement du Québec et les municipalités doivent donner l'exemple et il propose au premier d'intégrer le compost dans sa politique d'achats, afin qu'il serve de substitut à la terre noire ou qu'il permette d'en réduire l'utilisation dans ses travaux de réaménagement (06.DM-115). Dans son mémoire, la firme Ferti-Val reprend sensiblement la même idée et cite en exemple la Californie où, depuis le début des années 90, la réglementation stipule que le compost doit remplacer les fertilisants chimiques dans les travaux de réfection des abords d'autoroutes et la terre arable dans les projets de réhabilitation des terres publiques et les travaux d'entretien des parcs (00.DC-54).

Lors de l'audience publique, des participants ont mis de l'avant plusieurs idées afin de trouver de nouvelles avenues pour l'utilisation du compost au Québec. La firme Ferti-Val inc. propose que la terre arable achetée en vrac, qui provient du décapage des terres agricoles et des sablières, soit remplacée par du compost de source municipale. Ferti-Val évoque également les milliers d'hectares de terrains dégradés qui devraient être restaurés : les sites d'exploitation minière, les abords de routes et même les sites d'enfouissement sanitaire (05.DM-25). D'autres suggèrent que le compost serve de biofiltre (captation d'odeurs) et d'absorbant pour l'enlèvement des substances liquides dangereuses lors de déversements accidentels (15.DM-14).

Les faibles coûts de l'enfouissement et le compostage

Par ailleurs, de nombreux participants ont souligné que la faible tarification pour l'enfouissement constitue le principal frein à l'expansion des activités de compostage au Québec. Le chapitre québécois du Conseil canadien du compostage considère notamment que «les faibles tarifs d'enfouissement faussent donc toutes les données, car ils n'englobent pas les coûts indirects de protection actuelle et future de l'environnement au Québec. Tant et aussi longtemps que les tarifs ne refléteront pas les véritables coûts de l'enfouissement (ou de l'incinération), les activités de mise en valeur des résidus ne pourront prendre leur envol; ceci s'applique d'ailleurs aussi bien au compostage qu'au recyclage» (06.DM-115). Si le gouvernement refuse d'interdire par réglementation l'enfouissement des matières organiques, certains proposent l'implantation d'un mécanisme financier (surcharge ou taxation) pour défavoriser l'enfouissement et favoriser le compostage et la valorisation (05.DM-25).

La position de la Commission

Les matières organiques et les résidus verts constituent une part importante du flux de matières résiduelles provenant des ménages et des ICI québécois. De plus, il est établi que ces matières sont la principale source de pollution découlant des pratiques actuelles de mise en décharge. Outre leur contribution à cette pollution en demande biologique et chimique d'oxygène (DBO et DCO), leur décomposition ultérieure est également associée à une acidification du milieu qui facilite la mobilisation d'autres polluants tels les métaux lourds. Cette même décomposition est aussi source de méthane, un gaz à effet de serre considérablement plus puissant que le gaz carbonique. Pour les décharges non imperméabilisées, il en résulte un potentiel considérable de contamination des eaux souterraines. Pour les décharges étanches, l'enfouissement de ces résidus impose le recours à des techniques de confinement fort complexes et des charges financières considérables en matière d'imperméabilisation, de traitement et de recirculation des eaux de lixiviation, comme en matière de captage des biogaz.

Dans son document de consultation publique, le MEF se limite à inviter les municipalités et les ICI à stabiliser les résidus organiques avant leur enfouissement. Or, un nombre important de participants lors de l'audience ont jugé cette proposition insuffisante eu égard aux problèmes occasionnés par le mode actuel de gestion de ces résidus. La Commission partage leur position.

Conscients que l'action préventive à la source est l'approche la plus efficace et la plus rentable à long terme, plusieurs pays européens ainsi que des États et provinces nord-américains ont déjà interdit l'enfouissement des résidus organiques et verts, ou sont sur le point de l'ordonner. La Commission estime opportun et nécessaire que le Québec se donne les moyens appropriés sur le plan réglementaire pour en faire autant.

Représentant au-delà de 20 % du flux de matières résiduelles générées annuellement et 35 % du contenu du sac vert, la valorisation de ces déchets représenterait un pas considérable vers l'atteinte de l'objectif québécois en matière de mise en valeur.

La Commission estime que le Québec dépense annuellement au moins 50 millions de dollars pour éliminer ces résidus par mise en décharge, sur la base de la moyenne québécoise des coûts actuels d'enfouissement qui sont de 30$ la tonne. Or, il s'agit d'un coût qui pourrait facilement doubler dans certains cas avec l'entrée en vigueur des exigences d'étanchéité et d'imperméabilisation que propose le MEF. À partir de la moyenne des coûts de compostage présentés plus avant, la Commission estime que la valorisation des résidus organiques pourrait se faire à un coût équivalent à celui de la mise en décharge selon les nouvelles normes. La Commission rappelle aussi que certaines méthodes de compostage permettent la valorisation des résidus organiques à des coûts comparables à ceux de mise en décharge selon la réglementation actuelle. À tout le moins, une telle valorisation aurait l'avantage économique de prolonger la durée de service des décharges, et d'éviter des coûts ultérieurs, difficiles à chiffrer, qu'exigera la réparation des dégâts occasionnés par l'enfouissement des résidus en question.

La Commission est convaincue que la collecte et la valorisation des résidus organiques et verts constituent une condition essentielle à une gestion saine et intégrée des matières résiduelles au Québec.

Pour la Commission, la valorisation des résidus organiques passe en premier lieu par l'élargissement des pratiques de compostage. Compte tenu du caractère fort modeste des pratiques actuelles de compostage au Québec, la Commission est consciente de l'envergure de la tâche que la valorisation de ces résidus imposera en matière d'investissements dans les premières années d'une généralisation des pratiques de compostage.

De par leur origine et leur nature, les résidus verts et les matières organiques ne sont pas assimilables aux résidus postconsommation engendrés par l'activité marchande des secteurs industriel et commercial. Il serait donc malaisé de justifier le financement direct de leur valorisation par des cotisations à prélever auprès des entreprises. Le financement de la valorisation de ces résidus doit donc être assuré par la population et les municipalités du Québec.

Par ailleurs, la Commission estime que le compostage domestique constitue une activité de réduction qui mérite d'être appuyée et étendue. Il sera donc approprié que les municipalités encouragent le recours à ce mode de valorisation en facilitant aux citoyens l'accès aux composteurs domestiques, et en leur fournissant les informations et les conseils appropriés en ce qui a trait aux bonnes pratiques dans ce domaine.

■ Recommandation 14

En ce qui concerne le compostage des matières organiques et des résidus verts, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1° le gouvernement doit interdire la mise en décharge des résidus verts à partir de l'an 2000, et des résidus organiques putrescibles à partir de l'an 2003 ;

2º le gouvernement devrait prévoir un mécanisme de financement destiné à couvrir une partie des coûts de la mise en place d'une structure municipale de valorisation des résidus organiques et verts; un tel financement pourrait provenir d'une taxe à imposer sur l'élimination des matières résiduelles;

3º afin de maximiser le potentiel valorisable des résidus organiques et verts, le régime de collecte établi devrait être à trois voies (matières organiques/matières recyclables/déchets);

4º en collaboration avec Collecte sélective Québec, la société proposée devra élaborer avec les municipalités et l'entreprise privée des projets pilotes ayant pour but la validation des meilleures options de collecte de résidus verts et organiques; ces projets porteront notamment sur la nature et la capacité des contenants, de même que sur les modalités et la fréquence de collecte;

5º le gouvernement devra exiger des industries, commerces et institutions qui génèrent des résidus verts et des matières organiques, à partir d'une quantité seuil, qu'ils élaborent des plans de valorisation de ces résidus;

6º le gouvernement devra modifier le cadre réglementaire actuel afin de faciliter les pratiques de compostage et l'utilisation de leurs produits à des fins agricoles et horticoles, en se gardant de retourner aux pratiques peu salubres d'autrefois;

7º le gouvernement devra adopter des politiques d'approvisionnement favorisant l'emploi du compost dans les travaux publics relevant de sa responsabilité;

8º la société proposée devrait utiliser des fonds provenant d'une taxe sur l'élimination pour faciliter l'implantation des installations de compostage en collaboration avec l'entreprise privée et les municipalités; ces fonds pourraient aussi être utilisés afin d'aider les municipalités à financer les opérations de collecte des matières organiques et des résidus verts; le modèle actuel de partenariat entre les municipalités et Collecte sélective Québec ayant déjà fait ses preuves, la Commission estime approprié qu'il soit étendu à la valorisation des résidus;

9º la société proposée devra financer des expériences et des études pilotes afin d'aider les municipalités à identifier les méthodes optimales de collecte sélective et les techniques les plus appropriées de compostage en fonction de leurs particularités régionales et des caractéristiques d'habitat sur leur territoire;

10º la société proposée devra promouvoir des activités de recherche-développement, en collaboration avec les centres de recherche et l'entreprise privée, pour faciliter l'émergence de techniques plus efficaces et moins coûteuses de valorisation des résidus organiques; elle devra aussi contribuer aux études et recherches qui visent à identifier de nouveaux champs d'utilisation du compost produit par la valorisation de ces résidus;

11º la société proposée devra en outre financer des campagnes d'information et de sensibilisation afin de faire connaître l'importance de la valorisation des résidus organiques, de promouvoir l'utilisation des produits qui en découlent et d'en faciliter la mise en marché.

Le mode de valorisation énergétique

L'état de la situation

La valorisation énergétique des matières résiduelles peut prendre plusieurs formes. Elle consiste habituellement à utiliser la valeur calorifique des résidus en remplacement d'autres combustibles à des fins de production industrielle et agricole (cimenteries, papeteries, serres agricoles). Une autre forme de valorisation énergétique consiste à incinérer les déchets à l'intérieur d'un système permettant la récupération de l'énergie thermique qui, à son tour, peut servir à produire de l'électricité. Elle se pratique dans les centrales de production combinée d'énergie (cogénération), et elle est largement répandue aux États-Unis, en Europe et en Asie.

Un résidu solide peut aussi être valorisé au moyen de traitements thermiques, notamment la pyrolyse et la gazéification, pour en extraire des composés chimiques ou des combustibles plus propres. Finalement, des matières résiduelles comme les déchets organiques ou agricoles peuvent être valorisées par des procédés biochimiques pour produire des combustibles tel l'éthanol.

La pyrolyse est un procédé de décomposition thermique qui vise la production d'une huile destinée habituellement à être utilisée comme combustible. La plupart des résidus solides organiques, comme les pneus, se prêtent à un tel traitement. Selon Recyc-Québec, la pyrolyse représente une forme marginale de valorisation des pneus au Québec, ce procédé n'ayant pu encore franchir le seuil de rentabilité (séance du 1er mai, en matinée, p. 113). Selon le MEF, la technologie de pyrolyse développée à l'Université Laval nécessiterait un raffinage préalable afin d'atteindre un niveau de qualité en mesure d'assurer la commercialisation des huiles minérales et du noir de carbone (*id.*, p. 115).

La gazéification est aussi un procédé de décomposition thermique par lequel on obtient des composés gazeux qui peuvent être utilisés comme matière première pour la synthèse chimique ou comme combustible. Les procédés de gazéification ne sont pas commercialement exploités au Québec, notamment en raison de la disponibilité de gaz naturel à un prix abordable. Quant à la production biochimique de l'éthanol à partir des déchets organiques, c'est également un mode de valorisation qui n'est pas largement pratiqué au Québec.

Enfin, la combustion représente le procédé le plus répandu dans les industries québécoises qui recourent à la valorisation énergétique. Un résidu valorisé par combustion subit la même transformation que le combustible remplacé: sa valeur calorifique est exploitée, produisant du même coup des émissions gazeuses et des cendres qui peuvent constituer un risque de pollution.

Par ailleurs, certaines MRC, comme celles de Matane, de Matapédia, de La Mitis et de Rimouski-Neigette, ont choisi une méthode de valorisation énergétique basée sur l'utilisation des déchets municipaux en tant que combustible. Les matières combustibles sont tout d'abord séparées des matières inorganiques au moyen de traitements physiques et mécaniques tels que le broyage, le tamisage et le tri. La partie combustible, dont la valeur calorifique est de 40 % supérieure à celle des déchets mixtes, est ensuite déchiquetée et peut servir de source énergétique dans les chaudières industrielles. Elle peut également être modifiée pour obtenir des granules ou des briquettes faciles à entreposer et à transporter. Ce procédé est souvent réalisé conjointement à des opérations de compostage, afin de valoriser la plus grande portion possible des déchets (01.DA-2).

Au Québec, ce sont les cimenteries, les industries du bois et les usines de papier qui utilisent la majeure partie des résidus valorisés énergétiquement. Trois facteurs sont déterminants dans le choix d'un résidu comme combustible de remplacement : sa valeur énergétique, sa disponibilité en quantités suffisantes et la fiabilité d'approvisionnement à long terme. Une brève description des activités de valorisation énergétique de certaines matières résiduelles au Québec est présentée dans les pages qui suivent.

Les pneus

La valeur énergétique récupérée à partir d'un pneu est l'équivalent de 7,5 litres de pétrole brut ou de 10 kg à 12 kg de charbon. Les pneus hors d'usage constituent donc une ressource énergétique intéressante pour l'industrie du ciment, considérant que ses dépenses énergétiques accaparent 40 % des coûts de production (00.DB-23). Deux cimenteries, Ciment Saint-Laurent, à Joliette, et Canada Lafarge, à Saint-Constant[1], utilisent présentement des pneus comme combustible de remplacement. Le recours à cette méthode requiert des investissements en main-d'œuvre et infrastructures supplémentaires pour le stockage et le système d'alimentation des fours. À l'usine de Joliette de Ciment Saint-Laurent, ces investissements ont été de l'ordre de 3,8 millions de dollars (séances du 29 août, en après-midi et du 1er mai, en matinée, p. 139).

Dans le cadre de son mandat, Recyc-Québec a créé en 1994 un programme favorisant le rechapage, le recyclage et la valorisation des pneus hors d'usage qui accordait aux industries des crédits pour les pneus valorisés. Pour la valorisation énergétique dans les cimenteries, ce crédit s'élève à 0,60 $ par pneu valorisé. C'est ce qui a incité les cimenteries à réaliser des plans d'utilisation de pneus comme ressource énergétique. Si le programme de Recyc-Québec se poursuit, Ciment Saint-Laurent estime pouvoir amortir ses investissements sur une période d'environ cinq ans. L'avantage économique de l'utilisation des pneus varie selon la source d'énergie remplacée. Ainsi, pour la même quantité d'énergie, l'Association canadienne du ciment Portland estime que, lorsque les pneus sont livrés gratuitement, les coûts de production sont moindres qu'en utilisant de l'énergie électrique, du gaz naturel ou du mazout. Par contre, l'utilisation des pneus comme combustible s'avérerait moins avantageuse lorsqu'ils sont comparés au charbon, au coke et au brai (06.DM-13.2).

1. Canada Lafarge a cessé de valoriser des pneus durant une période mais pourrait reprendre cette activité si elle obtient un permis d'entreposage de pneus et si le programme de Recyc-Québec pour la valorisation des pneus est reconduit.

Selon Recyc-Québec, le programme de subvention a permis d'augmenter le taux de valorisation de pneus de 8 % en 1994 à 17 % l'année suivante. Au total, l'équivalent de 1 717 000 pneus automobiles ont été valorisés énergétiquement. Pour 1996, Recyc-Québec a prévu la valorisation de 2,5 millions de pneus dans les cimenteries, ce qui représente près de la moitié du flux annuel de pneus mis au rebut (06.DM-13 et 00.DB-100). Ajoutons qu'une troisième cimenterie, Ciment Québec, a entrepris récemment des démarches pour obtenir l'autorisation d'utiliser des pneus comme combustible, pour une capacité projetée de 500 000 pneus par année.

Ciment Saint-Laurent et Canada Lafarge détiennent des certificats d'autorisation précisant les normes d'émissions atmosphériques à respecter. Selon le MEF et Ciment Saint-Laurent, les résultats des tests effectués ont établi que la composition des émissions gazeuses des fours ne change pas avec l'introduction des pneus comme combustible de remplacement et ce, pour une utilisation de pneus atteignant jusqu'à 20 % de l'ensemble des combustibles (séances du 1er mai, en matinée, p. 135 et du 29 août, en après-midi, p. 67).

Jusqu'à présent, les cimenteries ont limité leur pratique de valorisation au flux annuel des pneus mis hors d'usage. Quant à la valorisation du stock accumulé, elle demeure marginale compte tenu de ses coûts relativement élevés. Ainsi, Lafarge Canada a évalué qu'il lui en coûterait environ 1,11 $ par pneu pour liquider les 87 500 pneus entreposés sur un site à proximité de son usine. Une expérience menée en Louisiane conclut que le coût de valorisation de pneus entreposés se situait entre 1,35 $US et 1,65 $US par pneu (06.DM-13.2 et séance du 29 août, en après-midi, p. 51 à 65). Questionné sur la capacité et la volonté des cimenteries d'utiliser les pneus entreposés comme combustible, le représentant de l'Association du ciment Portland a affirmé qu'une telle possibilité est envisageable, en autant que le recyclage absorbe une plus grande part du flux annuel et qu'un financement adéquat du système est assuré. Notons à cet égard que la capacité totale de prise en charge des cimenteries est évaluée à 4,5 millions de pneus par année (séance du 29 août, en après-midi, p. 57 à 59).

Les huiles usées

Au Québec, les huiles usées récupérées par les collectes municipales de résidus domestiques dangereux sont recyclées dans une proportion de 91 %. Pour l'ensemble des huiles usées, la Commission d'enquête sur les déchets dangereux estimait en 1990 que la valorisation énergétique en absorbait au moins 18 000 tonnes par année. Une partie de ces huiles sert de combustible, surtout dans les cimenteries et les serres de production agricole (00.DB-16).

En 1996, Ciment Saint-Laurent et Ciment-Québec ont valorisé environ 13 millions de litres d'huiles usées, ce qui représente près de 13 % du volume d'huile pour automobile vendue annuellement au Québec. Chez Ciment Saint-Laurent, les huiles usées comptent pour 6 % de la consommation en combustible (14.DM-22). Par ailleurs, le prix d'achat des huiles usées peut être sujet à des variations puisqu'il est négocié par chaque cimenterie auprès de ses fournisseurs.

En matière d'impact environnemental, les cimenteries affirment qu'un remplacement du charbon par des huiles usées dans une proportion de 44 % ne conduit pas à un changement sensible de la qualité des émissions atmosphériques des fours. Selon l'information fournie par les cimenteries, ces émissions demeurent sensiblement les mêmes pour ce qui est des matières particulières, des gaz acides, des

métaux et des composés organiques semi-volatils (14.DM-1, p. 17). Les cimenteries affirment aussi que ces émissions sont nettement inférieures aux normes actuelles du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* ainsi qu'aux normes proposées dans le projet de modification du même règlement (décembre 1993).

La biomasse et les boues de traitement

Selon le Centre québécois de la valorisation de la biomasse, près 4,2 millions de tonnes anhydres de résidus de transformation de bois sont générés au Québec chaque année. Ces résidus comprennent les écorces, les sciures, les planures ainsi que les résidus de traitements primaire et secondaire des eaux de procédés et de désencrage résultant de la production du papier. L'industrie forestière du Québec estime que ces résidus offrent globalement un potentiel énergétique de près de 300 MW (06.DM-19).

Cette industrie valorise déjà une bonne partie des résidus qu'elle génère puisque près de 30 % de l'énergie consommée par les usines de pâtes et papiers provient de cette source, qui représente l'équivalent de 1,2 million de tonnes anhydres par année. La totalité des sciures, planures et copeaux sont également valorisés, alors que seulement 20 % des écorces sont utilisées à des fins énergétiques ; aussi les surplus d'écorces atteignaient-ils 889 000 tonnes anhydres en 1995.

Les boues primaires et secondaires des papeteries font aussi l'objet d'une valorisation énergétique. En 1994, elles ont valorisé 48 % des boues primaires, 9 % des boues secondaires et 30 % des boues de désencrage (00.DB-79). Une tonne sèche de résidus équivaut approximativement à la quantité d'énergie contenue dans un baril de mazout (00.DB-79). Cinq papeteries québécoises pratiquent la valorisation énergétique de leurs boues primaires et secondaires : Daishowa à Québec, les Produits forestiers de Canadien Pacifique à Gatineau, Abitibi-Price à Beaupré, Cascades à Cabano et la Stone-Consolidated à Trois-Rivières et à La Baie (00.DD-3).

Les boues provenant du système de traitement des eaux usées de la Communauté urbaine de Québec sont expédiées à son incinérateur qui fournit de la vapeur à la papeterie Daishowa.

Par ailleurs, la cimenterie Ciment Saint-Laurent de Joliette a amorcé un projet de valorisation énergétique des poteaux traités au pentachlorophénol et des dormants créosotés de voies ferrées. Cette usine pratique également la valorisation de résidus de bois provenant notamment des activités de démolition. Selon son estimation, le potentiel d'utilisation de cette catégorie de bois pourrait atteindre 50 000 tonnes par année (14.DA-5).

La proposition du MEF

Dans son document de consultation publique, le MEF propose de favoriser la valorisation énergétique uniquement lorsqu'il est démontré que les marchés nécessaires à la mise en valeur des résidus à fort potentiel énergétique, par réemploi et recyclage, ne sont pas disponibles.

Il y précise que «les résidus peuvent ne pas avoir été transformés avant leur combustion, ou être dérivés de techniques de pyrolyse ou de gazéification, avant de servir de ressources énergétiques» (00.PR-3, p. 52). Lorsqu'il n'est pas possible de recycler ces résidus, faute de marchés ou de technologies, le MEF considère qu'il est préférable de les valoriser puisqu'il en résulte ainsi une économie de combustibles fossiles, une ressource non renouvelable. Selon lui, la valorisation de ces résidus peut amener une amélioration du bilan environnemental, notamment dans le cas des pneus car ces derniers contiennent moins de produits nocifs pour l'environnement que les huiles lourdes et le charbon (00.D-8.10.1).

Par contre, un incinérateur municipal, même s'il fournit de la vapeur, n'est pas considéré comme un équipement de valorisation énergétique par le MEF, parce qu'un incinérateur a pour but de détruire les déchets et non de produire un bien durable, comme c'est le cas dans les installations industrielles. Ces dernières sont obligées de consommer du combustible pour le maintien de leur rentabilité, avec ou sans valorisation énergétique de matières résiduelles (06.DM-13 et séances des 24 et 25 avril 1996, en après-midi et en soirée).

Les commentaires et les propositions des participants

Les préoccupations des participants face à la problématique de la valorisation énergétique se sont avérées très diverses. Plusieurs appuient la proposition du MEF, notamment les industries engagées dans la valorisation des pneus et de la biomasse. L'Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec demande même que le gouvernement en fasse une priorité. À l'appui de leur position, plusieurs invoquent les aspects positifs de la valorisation énergétique: avantages économiques, évitement des effets négatifs de l'enfouissement (lixiviat, biogaz) et conservation de combustibles fossiles non renouvelables.

Pour plusieurs, la valorisation énergétique est admise à la condition que la hiérarchie des 3RV soit scrupuleusement respectée, alors que d'autres apportent des nuances quant à la validité absolue de cette hiérarchie. Ainsi, tout en reconnaissant l'importance du recyclage de papier, Domtar et l'Association des étudiants en biologie de l'Université de Montréal ont expliqué, sur la base d'études scandinaves, autrichiennes et de l'O.N.U. (Food and Agriculture Organisation) qu'au-delà d'un certain seuil, le recyclage offre moins de bénéfices environnementaux et qu'il vaut mieux tirer profit du potentiel calorifique du papier en l'utilisant comme combustible.

L'évaluation de ce seuil se fait par l'analyse du cycle de vie des matériaux. Ainsi, tous les impacts environnementaux découlant de l'ensemble des étapes de la production et de l'utilisation du papier sont considérés: coupe du bois, production industrielle, transformation, distribution, consommation, réutilisation, valorisation énergétique et transport. Dans le cas de recyclage du papier, l'analyse du cycle de vie doit, par exemple, tenir compte du fait que l'utilisation accrue de fibres recyclées demande une plus grande consommation de combustibles fossiles, ce qui se traduit pas une émission accrue de la quantité de CO_2 dans l'atmosphère, par tonne de papier produite. Ce seuil critique de recyclage varie selon les modes de production, la nature des produits fabriqués et les caractéristiques du marché dans la région ou le pays de production.

L'Association des étudiants en biologie souligne l'importance d'identifier ce seuil pour le Québec et souhaite que la valorisation énergétique du papier ou d'autres matières secondaires ne soit pas automatiquement rejetée au profit du recyclage, en appliquant les 3RV sans tenir compte du cycle de vie (16.DM-29 et 06.DM-61). La compagnie Domtar souhaite que l'encadrement réglementaire soit modifié de façon à optimiser la valorisation du papier et autres résidus et en tenant compte des priorités définies par les générateurs-utilisateurs. Ainsi, après avoir fixé les objectifs à atteindre, le gouvernement devrait laisser agir les mécanismes régulateurs du marché.

Dans la même veine, Gestion Matrec est d'avis que les matériaux secs de mauvaise qualité et non recyclables devraient être exploités pour leur potentiel énergétique puisque la valorisation énergétique de ces résidus est tout de même préférable à leur élimination par mise en décharge (16.DM-23).

D'autres participants ont appuyé la proposition du MEF en y ajoutant de nouvelles conditions. Ainsi, des groupes environnementaux estiment que toutes opérations de valorisation doivent démontrer qu'elles respectent la réglementation en vigueur sur les émissions atmosphériques. Pour sa part, le Comité de suivi environnemental des activités industrielles du Grand Joliette voudrait que les cimenteries utilisant des résidus comme combustibles se conforment aux normes d'émissions atmosphériques des incinérateurs de déchets dangereux (14.DM-22). L'Institut des plastiques et de l'environnement du Canada estime que la valorisation devrait se faire uniquement dans les usines conçues pour réduire au minimum les émissions atmosphériques et en recourant à la meilleure technologie disponible de combustion et d'assainissement (06.DM-59). Enfin, l'Association des biologistes du Québec a relevé les risques associés à l'entreposage de matières résiduelles destinées à une valorisation énergétique à proximité des usines qui les emploient comme combustibles.

En ce qui a trait plus particulièrement aux pneus, les cimenteries estiment qu'elles ont un rôle important à jouer dans l'émergence d'un mode de gestion intégrée et durable de ces résidus. Elles rappellent que l'objectif du programme de Recyc-Québec pour résoudre le problème des pneus usés était de réorienter le flux de pneus vers l'industrie. Soulignant les avantages environnementaux de la valorisation énergétique, l'Association canadienne de ciment Portland indique que le programme d'aide de Recyc-Québec est indispensable pour inciter les industries à investir dans les équipements requis, une opinion également partagée par la Table de concertation sur la gestion des pneus hors d'usage (06.DM-13 et 00.DB-62).

En ce qui concerne la biomasse, les industries du bois font également valoir les bienfaits de la valorisation énergétique pour l'environnement. Elles considèrent également que la valorisation constitue un élément essentiel au maintien de leur compétitivité sur le marché. De plus, en regard des grandes quantités d'écorces générées, elles sont unanimes à réclamer le développement de la filière de cogénération comme moyen de valorisation de ces résidus.

Pour ce qui est des huiles usées, Sani Mobile soutient que l'autorisation de les brûler dans les cimenteries favorise le maintien d'un réseau de collecte de ces résidus. Ce réseau pourrait éventuellement faciliter l'émergence des infrastructures permettant l'implantation d'une usine de reraffinage pour le marché québécois (06.DM-117).

L'argument principal des opposants à la proposition du MEF est que la valorisation énergétique de matières résiduelles pourrait nuire au développement de débouchés pour le recyclage. L'Union québécoise pour la conservation de la nature ajoute qu'une fois brûlés, ces résidus ne sont plus disponibles pour les générations futures. En conséquence, elle demande qu'en l'absence de marchés ou de technologies de recyclage, les résidus candidats à la valorisation énergétique soient plutôt entreposés à long terme (12.DM-12). Quant au Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec, il réclame un moratoire sur tout nouveau projet de valorisation énergétique et exige que soient réévalués les permis de valorisation actuellement en vigueur (06.DM-98).

La valorisation énergétique de matières résiduelles, et des pneus en particulier, a été dénoncée par certains participants comme étant en contradiction flagrante avec le principe des 3RV. Plusieurs considèrent même que le programme d'aide au rechapage, au recyclage et à la valorisation des pneus hors d'usage de Recyc-Québec constitue une subvention déguisée aux cimenteries. Le Comité de citoyens de Saint-Antoine-Abbé et de Franklin demande d'ailleurs la suspension de toute subvention à la valorisation énergétique des pneus (16.DM-16). Ce comité et d'autres groupes préconisent la pyrolyse comme étant une méthode plus acceptable de valorisation des pneus (06.DM-52 et 12.DM-19).

Quant au Conseil central de la CSN du Montréal métropolitain, il s'oppose à l'utilisation de la biomasse urbaine à des fins énergétiques sans qu'au préalable tous les efforts en vue de l'application des 3RV n'aient été entrepris.

La position de la Commission

La valorisation énergétique est une pratique courante au Québec. Pour la Commission, la valorisation énergétique représente une option envisageable dans une politique de gestion intégrée des matières résiduelles lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- quand il n'existe pas de débouchés actuels ou envisageables de mise en valeur par la voie du réemploi ou du recyclage ;
- quand des modes d'élimination ou d'entreposage comportent des risques pour le milieu naturel ou la santé ;
- quand le fonctionnement d'une industrie exige la consommation de combustibles fossiles.

La Commission estime que les pneus et, dans une certaine mesure, les résidus de bois et les écorces réunissent ces conditions. Pour les pneus, il est évident que, si des techniques de mise en valeur existent pour le flux annuel retiré, les mêmes possibilités ne s'offrent pas facilement pour le stock de pneus accumulé. De plus, le stockage à long terme des pneus ne constitue pas une option sûre compte tenu des risques d'incendie et des impacts qui en découlent pour l'environnement et la santé. L'utilisation de pneus comme combustible de remplacement dans les fours à ciment ne conduirait pas, selon l'information dont dispose la Commission, à l'émission d'une charge polluante supplémentaire, ou à

l'émission de contaminants nouveaux ou plus néfastes[1] (séance du 1er mai, en matinée). Par leur régime de combustion et leur température, ces fours sont des installations thermiques efficaces en raison du degré de décomposition thermique qu'ils atteignent.

Quant aux écorces, il est établi que leur élimination par enfouissement représente une source importante de contamination des eaux de lixiviat par des polluants tels les composés phénoliques. Le stockage des écorces à long terme, comme il est pratiqué actuellement dans plusieurs régions du Québec, n'est pas non plus sans risque pour l'environnement. En effet, il peut entraîner la contamination des eaux de surface et souterraines par percolation des eaux fluviales, et il comporte des risques d'incendie, une source de pollution atmosphérique. De plus, des techniques tel le compostage pourrait s'avérer difficile pour la mise en valeur des écorces en raison de leur très grande quantité.

La valorisation énergétique comporte des avantages économiques pour les secteurs industriels qui y recourent, comme le montrent bien les industries du bois et des pâtes et papiers. Au-delà de ces avantages économiques, ce mode de valorisation comporte aussi, dans certaines conditions, des avantages environnementaux.

La Commission note à cet égard certains effets bénéfiques de la valorisation énergétique de la biomasse (écorces, résidus de bois, boues de traitement des eaux des industries des pâtes et papiers). Ainsi, selon les lignes directrices du rapport international du Panel intergouvernemental sur le changement climatique (06.DM-19, p. 6-7), l'utilisation de la biomasse comme combustible offre les avantages écologiques suivants: une réduction de l'utilisation des combustibles fossiles non renouvelables, une diminution des quantités de résidus à enfouir et aucun apport supplémentaire de CO_2, un gaz à effet de serre. En effet, contrairement aux combustibles fossiles, dont l'utilisation contribue à augmenter le taux de CO_2 atmosphérique, la combustion de la biomasse n'entraîne pas une augmentation nette de ce gaz, puisqu'il est assimilé par les espèces végétales.

Dans de telles conditions, et à défaut de pouvoir les mettre en valeur autrement, l'utilisation des écorces comme combustible de remplacement dans des installations industrielles assujetties à une réglementation appropriée serait une pratique acceptable sur le plan écologique. Tout en se gardant de se prononcer sur l'opportunité de produire de l'électricité par voie thermique au Québec, la Commission estime que, si la production combinée de l'énergie est étendue à plus grande échelle, elle représenterait une option à considérer pour la mise en valeur du flux excédentaire des écorces au Québec.

La valorisation énergétique est également reconnue dans plusieurs pays industriels comme une composante valable dans une politique intégrée de gestion écologique des matières résiduelles. Par exemple, la loi suédoise sur les lignes directrices en matière de développement social en harmonie avec le principe d'écocycle (la loi de l'écocycle) adoptée en 1993 préconise la hiérarchie suivante comme principe de prise en charge des matières résiduelles: le réemploi, le recyclage, la valorisation énergétique, et la mise en décharge. Dans un document portant sur les avantages relatifs de différents

1. EPRI Journal: *http://www.epri.com:80/EPRI_Journal/sept_oct 95/tire.html*

modes de prise en charge des matières résiduelles, l'Agence suédoise de protection de l'environnement confirme les mérites de la valorisation énergétique, en précisant qu'il a été établi que l'enfouissement constitue la pire option qui s'offre sur le plan environnemental (06.DM-37.8).

La Commission note également que la réglementation allemande, souvent citée en exemple en matière de prise en charge des emballages, permet la valorisation énergétique des plastiques postconsommation par l'industrie de sidérurgie. Cette réglementation permet aussi la comptabilisation de cette pratique comme une forme de recyclage.

Comme il a été mentionné au chapitre précédent, la Commission reconnaît le bien-fondé général de la hiérarchie des 3RV, sous réserve d'une validation de l'option retenue pour la mise en valeur d'un résidu donné par des analyses de cycle de vie, lesquelles doivent nécessairement tenir compte des disponibilités de marché. Pour la Commission, une telle validation s'applique à la valorisation énergétique des résidus.

Dans cette perspective, la Commission retient la proposition du MEF à l'effet de permettre la valorisation énergétique des résidus lorsqu'il est démontré que les débouchés n'existent pas sur le marché pour la mise en valeur de ces résidus par le réemploi et le recyclage. Telle qu'elle est formulée, la Commission estime que la proposition gouvernementale adhère à la hiérarchie des 3RV dans la mesure où elle accorde une priorité au réemploi et au recyclage avant de permettre la valorisation énergétique.

La Commission est également d'avis que l'interdiction de la valorisation énergétique ne laisse à court terme au gouvernement que l'alternative suivante: permettre l'entreposage à long terme, voire en permanence, de résidus combustibles et polluants, ou encourager l'exportation de ces résidus. La première de ces options n'est pas acceptable compte tenu des risques d'incendie et de pollution qui pourraient en découler, et des coûts qu'elle occasionnerait en contrôle et surveillance. La deuxième n'est pas plus acceptable puisqu'elle priverait l'industrie québécoise de bénéfices économiques légitimes, sans une amélioration évidente de son bilan écologique. En effet, dans de telles conditions, l'industrie québécoise continuera à utiliser des combustibles fossiles non renouvelables qui, dans certains cas, engendreront dans certains cas plus de pollution que les résidus valorisables de remplacement.

Par ailleurs, la Commission est fort sensible aux interventions réclamant l'assujettissement des installations industrielles pratiquant la valorisation énergétique des résidus aux mêmes normes que celles régissant les émissions atmosphériques des incinérateurs de déchets. La Commission recommande d'ailleurs plus loin dans ce rapport un resserrement de ces normes. Elle estime que le remplacement d'un combustible ordinaire par une matière résiduelle dans le but d'en faire la valorisation énergétique doit être logiquement basé sur un principe élémentaire: ce remplacement ne doit pas conduire à l'émission d'une charge polluante plus élevée que celle attribuable aux combustibles remplacés.

■ **Recommandation 15**

Au regard de la valorisation énergétique, la Commission soumet les éléments de recommandation suivants :

1º tout élargissement des pratiques de valorisation énergétique à de nouveaux résidus devra être soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ;

2º un tel élargissement doit être conditionnel à l'émission d'une attestation publique d'équivalence par le MEF, laquelle certifierait que le remplacement d'un combustible par un résidu ne conduit pas à une charge polluante plus élevée que celle attribuable au combustible remplacé ; le cas échéant, l'attestation devra aussi désigner les mesures d'épuration et de contrôle à mettre en place afin d'assurer qu'une telle équivalence soit effectivement atteinte ;

3º la société proposée devra constituer une banque de données sur les résidus valorisables par voie thermique ; s'appuyant sur ces données, et en collaboration avec l'industrie, elle devra mener, coordonner et valider des études comparatives d'opportunité écologique sur les différentes options de valorisation des matières résiduelles, en se rapportant notamment aux analyses de cycle de vie.

Des modèles de prise en charge : les ressourceries et les centres de formation en entreprise et récupération

L'état de la situation

Le concept de ressourcerie a été maintes fois abordé au cours de l'audience publique puisqu'il constitue une approche intéressante en gestion des résidus domestiques. Il s'inspire de différentes expériences communautaires nord-américaines et dépasse la mission des « déchetteries » (déchet-tri), ces centres de dépôt et de tri européens dont la principale fonction est d'accueillir certaines catégories de résidus dans le but de les recycler.

La ressourcerie, telle qu'elle a été conçue par la coalition Action RE-buts au début des années 90 est un centre communautaire qui regroupe plusieurs activités qui visent la réduction, la réutilisation et le recyclage-compostage des résidus domestiques du milieu où elle est implantée. Elle peut recevoir des objets par apport volontaire et par collecte et elle s'occupe du tri, de la réparation et de la revente de divers biens usagés. Afin d'encourager la réduction des résidus, elle offre des services d'éducation, de sensibilisation et de consultation auprès des écoles, des citoyens, des groupes communautaires et des PME. Certaines ressourceries dédient une partie de leurs activités à la recherche et au développement

de techniques liées au domaine des 3RV. Comme chaque ressourcerie devrait idéalement pouvoir répondre aux besoins spécifiques de son quartier ou de sa ville, l'ampleur et la diversité des activités peuvent varier de l'une à l'autre (00.DC-3 ; 00.DC-4 ; 00.DA-28 ; 06.DB-2 et 00.DC-36).

Les ressourceries favorisent l'intervention directe des citoyens et renforcent leur sentiment d'appartenance à leur communauté. Elles peuvent jouer un rôle significatif sur le plan social en permettant des achats à bon compte, en valorisant le bénévolat et en créant des emplois pour les gens de leur milieu. Quelques ressourceries sont déjà implantées au Québec; on les retrouve dans les municipalités de Montréal, Lac-Saint-Charles, Rouyn-Noranda, Sherbrooke, Baie-Comeau et Landrienne. Des projets d'implantation de ressourceries sont également en cours à Trois-Rivières, Shawinigan, Drummondville et dans la MRC Le Fjord-du-Saguenay. Les ressourceries sont le plus souvent des corporations sans but lucratif regroupant divers acteurs locaux. La majorité des ressourceries éprouvent de la difficulté à obtenir les investissements nécessaires à l'établissement des infrastructures permanentes. Leurs principales sources de financement sont les programmes gouvernementaux de subventions et les programmes d'aide à l'emploi. Cependant, cette aide financière est habituellement fournie dans le cadre de projets précis et ne soutient pas les activités rattachées à la permanence de l'organisation. Dans plusieurs cas, leur situation économique reste précaire, ce qui retarde l'expansion de leurs activités et l'atteinte de leur autonomie financière (03.DM-2; 06.DM-100 et 06.DM-59).

Par ailleurs, certains organismes spécialisés dans le recyclage offrent en outre une formation dans ce domaine: ce sont les centres de formation en entreprise et en recyclage (CFER). Issu des milieux communautaires, le premier CFER a été mis en place dans la région des Bois-Francs. Depuis, l'idée a fait son chemin et il en existe présentement une dizaine au Québec. Les CFER sont soutenus depuis leur origine par des institutions d'enseignement et de réinsertion sociale et ils travaillent en partenariat avec des entreprises privées. Ces entreprises de recyclage permettent à des jeunes de suivre une formation dans un domaine qui contribue à la protection de l'environnement, à la valorisation de l'individu et à l'intégration de l'étudiant sur le marché du travail. Leurs sources de financement proviennent généralement de la vente des matières récupérées, mais ils reçoivent également un soutien de la population, des organismes du milieu, des municipalités et de Collecte sélective Québec. La formule CFER a aussi contribué à l'élargissement de la collecte sélective à des milieux plus éloignés et moins densément peuplés, grâce à des partenariats locaux. Les CFER visent à développer sans cesse de nouveaux secteurs d'activités liées au recyclage et au réemploi des résidus provenant tout autant du secteur domestique que du secteur commercial (06.DM-4).

Il existe également au Québec un grand nombre de comptoirs communautaires et d'entreprises qui orientent leurs activités vers la récupération et le tri des matières résiduelles. Certains recyclent des matériaux spécifiques ou effectuent la réparation d'objets et d'appareils en vue du réemploi. D'autres sont parfois engagés dans la vente de différents biens de consommation réutilisables ou recyclés (02.DM-13 ; 04.DM-3 et 16.DM-27).

La proposition du MEF

Le document de consultation publique présenté par le MEF ne suggérait pas comme telle, l'instauration d'un réseau de ressourceries ou de CFER dans le cadre de la gestion des matières résiduelles. Cependant, le ministre de l'Environnement et de la Faune a annoncé, le 30 octobre 1996, son intention d'implanter un réseau de ressourceries à travers le Québec. Cette décision, qui a été prise lors du Sommet sur l'économie et l'emploi, prévoit tout d'abord la mise en place d'une table de concertation réunissant des représentants des groupes environnementaux, des municipalités et des entreprises privées, et le démarrage de quatre projets pilotes. Le but visé est d'implanter au moins 90 ressourceries d'ici cinq ou six ans, ce qui nécessitera l'investissement de 27 millions de dollars et créera environ 1 100 emplois.

Les commentaires et les propositions des participants

La nécessité d'un réseau de ressourceries

Plusieurs participants se sont montrés intéressés par le concept de ressourcerie parce qu'ils considèrent que c'est une bonne façon de protéger l'environnement et la qualité de vie des gens en réduisant, réutilisant, recyclant et compostant les résidus domestiques. Les ressourceries sont, de l'avis de plusieurs, des initiatives qui mériteraient d'être répandues à l'échelle du Québec afin de prendre en charge toutes les matières qui sont peu récupérées par les réseaux traditionnels de collecte. Selon eux, les ressourceries pourraient être gérées par les organismes communautaires déjà engagés dans ce domaine et qui ont accumulé une certaine expérience dans la gestion des résidus domestiques. Diverses opinions ont été exprimées quant au nombre de ressourceries requises; pour certains, il faut une ressourcerie par région administrative, d'autres en souhaitent une dans chaque MRC et communauté urbaine, et certains ont avancé des chiffres dépassant deux cents ressourceries québécoises. Comme il existe présentement des ressourceries installées dans diverses régions du Québec, qui réalisent plusieurs activités mais qui ont néanmoins des problèmes financiers, des participants ont fait remarquer que l'instauration d'un réseau de ressourceries devrait commencer par la consolidation de celles qui existent afin qu'elles puissent faire profiter les autres de leur expérience. Quelques participants considèrent que les déchetteries ont une fonction complémentaire aux ressourceries et ils suggèrent leur implantation afin de recueillir divers résidus volumineux tels que les résidus d'émondage et les débris résultant de la construction résidentielle.

Les objectifs des ressourceries

Plusieurs citoyens sont d'avis qu'en permettant de détourner une quantité maximale de résidus de l'élimination, les ressourceries contribueront à une gestion saine et à long terme des ressources locales, selon l'esprit du développement durable. Ils estiment qu'elles devraient pouvoir déterminer les orientation locales des programmes en matière de gestion écologique des déchets, en collaboration avec la société proposée. Selon eux, les ressourceries doivent posséder au moins quatre volets: le tri et le compostage, la réparation et le réemploi, la recherche et le développement de solutions du domaine des

3RV, ainsi que l'éducation. En effet, plusieurs organismes estiment que la présence d'une ressourcerie crée un contexte favorable à la sensibilisation du milieu et à l'adoption de nouvelles attitudes face à nos habitudes de consommation. En incitant à la récupération et au recyclage, les ressourceries peuvent créer des emplois et même favoriser la création de nouvelles entreprises.

Certains se sont inquiétés du fait que les services offerts ne seraient peut être pas uniformes et ils suggèrent qu'un organisme soit mandaté sur le plan régional ou à l'échelle du Québec pour veiller au respect de la mission environnementale et sociale des ressourceries afin de renforcer leur crédibilité. Reconnaissant que chaque ressourcerie doit refléter les particularités locales, des participants ont souhaité que soit établi un système d'échange d'information et de transfert de matières entre les ressourceries de façon à maximiser les débouchés des matières récupérées.

Le soutien financier

Plusieurs organismes souhaitent que le gouvernement apporte un soutien financier, juridique et technique à l'implantation et au fonctionnement d'un réseau de ressourceries communautaires à travers le Québec. Ils estiment que la société proposée devrait jouer un rôle important pour soutenir les efforts des ressourceries qui sont bien implantées dans leur milieu. De leur avis, elle devrait subventionner les ressourceries ainsi que les compagnies engagées dans la réutilisation des résidus et le recyclage. D'autres ajoutent que les municipalités devraient soutenir le plan de développement des ressourceries, notamment en leur offrant une collaboration pour la collecte des objets destinés au réemploi ou au recyclage, et en les intégrant dans leur plan de gestion des matières résiduelles.

Certains suggèrent de créer un fonds de démarrage sous forme de prêts ou de subventions pendant les premières années de fonctionnement, jusqu'à ce que les ressourceries puissent acquérir leur autonomie financière. D'autres sources de financement suggérées incluent l'utilisation de fonds provenant de la consigne et des cotisations imposées aux fabricants de biens de courte durée afin que les biens de consommation intègrent l'ensemble des coûts réels de la gestion des déchets.

Des participants sont d'avis qu'il existe un potentiel énorme de financement pour les ressourceries à travers les possibilités de réemploi et de recyclage. Pour ce faire, ils suggèrent que les ressourceries aient accès plus particulièrement aux biens ayant une grande valeur de réutilisation et de recyclage. De plus, une partie des contributions obligatoires imposées aux fabricants et distributeurs de biens de courte durée pourrait être redistribuée aux régions pour financer les outils de gestion, incluant les ressourceries.

L'harmonisation des efforts locaux et régionaux

Plusieurs participants à l'audience publique ont souligné l'importance d'établir une synergie entre tous les acteurs: le monde municipal, les organismes communautaires et les entreprises privées. Ils sont également d'avis qu'il faut viser une harmonisation régionale et intégrer la possibilité de partager l'expertise d'une MRC à l'autre.

Selon eux, un partenariat est souhaitable pour assurer le succès et la rentabilité d'une ressourcerie. Il est important de ne pas entrer en compétition avec des groupes communautaires existants tels Emmaüs, Saint-Vincent de Paul ou des entreprises de récupération et de revente. Une ressourcerie pourrait, par exemple, s'allier à l'entreprise privée en lui fournissant des matières premières recyclées en vue de leur réintroduction dans le cycle de production.

La ressourcerie doit se fondre avec les activités locales, développer un partenariat avec les organismes du milieu et viser la mise en valeur des ressources matérielles et humaines. La mise en place des infrastructures régionales devrait être accompagnée d'un programme de sensibilisation.

Des participants suggèrent que les ressourceries chapeautent des activités de recherche et de développement, particulièrement dans le domaine des 3RV, en partenariat avec le milieu universitaire, afin d'ouvrir de nouveaux marchés des matières recyclables, ce qui pourrait soutenir la rentabilité des entreprises et organismes existants.

Les résidus des ICI

La majorité des participants estiment que les ressourceries devraient desservir gratuitement les citoyens. Plusieurs acquiescent également à l'idée que les ICI produisant de petits volumes de matières résiduelles valorisables puissent aussi les apporter, moyennant toutefois une contribution monétaire afin que les ressourceries soient en mesure de gérer adéquatement ces matières supplémentaires (05.DM-17 et 04.DM-5).

Les CFER

Plusieurs participants considèrent que les Centres de formation en entreprise et en recyclage constituent un bel exemple de valorisation des ressources humaines et matérielles dans une perspective de développement durable. Ils permettent, selon eux, le développement de nouvelles entreprises et la création de nouveaux emplois sans générer de matières résiduelles et sans augmenter la pollution.

Certains ont mis en évidence les conditions particulières des régions, telles que la fluctuation des prix, l'éloignement des marchés, la dispersion de la population sur le territoire et le volume restreint de certaines matières, et ils sont d'avis que la création d'un réseau de centres de récupération permettrait d'échanger des matières et de faire face aux exigences de ce nouveau marché de la récupération (01.DM-13). Ils estiment qu'il faut reconnaître l'apport des CFER actuellement en place et favoriser l'extension de ce réseau parce qu'il poursuit la tradition d'engagement du milieu et qu'il favorise l'entrepreneuriat et la venue de nouveaux partenariats (06.DM-4).

Plusieurs ont mentionné des exemples de collaboration entre les organismes communautaires et le secteur privé, entre autres lorsque des initiatives communautaires ont cédé des installations et des équipements à des entreprises privées quand le volume d'activités assurait la viabilité financière et la rentabilité des opérations. Selon eux, c'est une bonne façon de donner un caractère permanent aux activités de récupération et de recyclage et de créer des emplois intéressants et durables (04.DM-22).

Par ailleurs, des participants ont suggéré d'élargir la consigne à de nouveaux biens de consommation dans le but d'améliorer la rentabilité des futurs réseaux de CFER et de ressourceries (06.DM-102).

La position de la Commission

Le concept de ressourcerie recèle un potentiel qu'il sera avantageux d'exploiter au Québec dans le cadre de la gestion écologique des matières résiduelles. Par la variété des services offerts et par leur polyvalence, les ressourceries peuvent s'adapter aux conditions de leur milieu d'implantation et desservir avec souplesse la population environnante. Sur le plan social, les ressourceries peuvent avoir une influence bénéfique en favorisant un partage ou un échange de biens entre les citoyens, en créant des emplois, en invitant au bénévolat et en stimulant un sentiment d'appartenance envers la communauté.

Par le passé, les ressourceries et autres projets communautaires similaires ont souvent été financièrement sur la corde raide, réussissant à survivre à coup de subventions et de programmes d'aide à l'emploi dont le but est habituellement d'encourager des projets ponctuels et non de soutenir la gestion permanente des organismes. Pour cette raison, il leur est difficile d'établir des structures permanentes et d'explorer de nouveaux secteurs d'activité qui pourraient s'avérer intéressants.

La formule des Centres de formation en entreprise et récupération a fait ses preuves et a démontré un fort potentiel tant sur le plan de la gestion des matières résiduelles que sur le plan humain. En plus de fournir des débouchés pour le domaine de la récupération, les CFER intègrent une préoccupation de formation et de valorisation de l'individu, et favorisent son intégration au marché du travail.

Ainsi, plusieurs initiatives communautaires et privées sont déjà présentes dans le domaine de la récupération et il faudra en tenir compte lors de l'implantation du réseau de ressourceries québécois. Dans un esprit d'entraide et de collaboration, il faut intégrer l'expérience acquise par les organismes communautaires, entreprises privées, ressourceries et CFER au cours des années, car ces compétences ont une valeur inestimable. Par ailleurs, il faut veiller à ne pas dédoubler les services qu'ils offrent déjà, mais à y apporter des volets complémentaires à l'intérieur d'une structure englobant les activités locales de réemploi, de partage et de recyclage des matières valorisables.

Le réseau de ressourceries devra aussi veiller au respect de sa mission environnementale dans chaque municipalité ou région. Il devra également mettre en place un système régional d'échange d'information et de matières récupérables afin de maximiser leur potentiel de mise en valeur, au meilleur coût possible. Si le réseau de ressourceries arrive à établir une synergie entre tous les participants à l'intérieur d'un partenariat solide, il apportera une contribution significative à la gestion locale et régionale des matières résiduelles et suscitera l'exploration de solutions novatrices dans ce domaine.

■ Recommandation 16

En ce qui a trait aux ressourceries et aux centres de formation en entreprise et en récupération (CFER), la Commission soumet les éléments de recommandation suivants:

1º la société proposée devra favoriser la création d'un réseau de ressourceries à l'échelle du Québec, en veillant à ce qu'il ait les instruments et le financement nécessaires à son démarrage;

2º le réseau de ressourceries sera instauré en concertation avec les groupes environnementaux, les municipalités et les entreprises locales du domaine des 3RV;

3º ce réseau intégrera l'expérience acquise au cours des années par les organismes communautaires, les ressourceries existantes et les entreprises de recyclage;

4º les services déjà offerts ne devront pas être doublés, mais plutôt complétés de manière à couvrir tous les aspects liés aux 3RV;

5º la société proposée soutiendra l'action des CFER afin de favoriser le développement de nouveaux secteurs de mise en valeur des résidus.

Chapitre 6 Les modes de récupération

L'état de la situation

La mise en valeur des matières résiduelles exige une récupération de ces matières en quantité et en qualité suffisantes pour permettre leur exploitation de façon efficace et économique. Pour les matières résiduelles provenant de la consommation des produits de courte vie, la collecte sélective et la consigne constituent les deux principaux modes de récupération employés. Dans ce chapitre, la Commission examinera ces modes de récupération tels qu'ils se pratiquent au Québec, elle en dressera les bilans respectifs et en évaluera les avantages, les inconvénients et les limites.

La collecte sélective

La collecte sélective de matières résiduelles à des fins de récupération et de recyclage a pris son essor au Québec au début de la présente décennie. À la suite du lancement de la Politique de gestion intégrée des déchets solides en 1989, Collecte sélective Québec (CSQ) fut créée la même année dans le but de faciliter l'implantation des systèmes de collecte sélective dans les municipalités du Québec. Pour ce faire, l'organisme a eu pour mandat de collecter des sommes destinées à financer ce système à partir des contributions volontaires des industries de produits de courte durée. Depuis, la collecte sélective s'élargit progressivement pour rejoindre un nombre toujours plus grand de municipalités.

La collecte sélective peut s'effectuer de porte en porte ou par apport volontaire (cloche verte, ressourcerie ou déchetterie). L'apport volontaire implique une infrastructure légère et moins coûteuse pour les municipalités que la collecte de porte en porte. Par contre, la collecte de porte en porte offre un taux de rendement plus de deux fois supérieur au système d'apport volontaire pour ce qui est des quantités récupérées. Si les deux formes de collectes sont pratiquées au Québec, c'est toutefois la collecte de porte en porte qui connaît une croissance continue.

L'étendue du service et le taux de récupération

Depuis l'implantation progressive de la collecte sélective, le nombre de citoyens qui en bénéficient est en continuelle croissance: de 4% en 1989, ce nombre a atteint 69% de la population en 1996, se multipliant ainsi par 17 fois en six ans (00.DB-33). Quant au territoire de service, 50% de l'ensemble des municipalités du Québec ont déjà mis en place des systèmes de collecte sélective. Le tableau 6.1 donne un aperçu de la progression de la collecte sélective durant ses sept dernières années d'activité.

Tableau 6.1 L'évolution de la collecte sélective au Québec

	1989	1994	1995	1996
Population desservie	300 000	3 500 000	4 800 000	5 000 000
Quantités récupérées (tonne)	10 000	170 000	216 000	n.d.
Taux de récupération (% de résidus générés par la population desservie)	10%	14%	14%	n.d.

Source: 00.DB-33, 34, 37.

Selon les résultats d'une enquête menée par Collecte sélective Québec, 711 des 1 432 municipalités répertoriées offrent un programme complet et structuré de collecte sélective sur leur territoire. Les résidants de 141 d'entre elles bénéficient d'un service de récupération limité pour la plupart à la collecte de papier. Pour ce qui est du mode de collecte, 403 municipalités abritant 49 % de la population du Québec fournissent un service de porte en porte et 323 autres municipalités (18 % de la population) recourent au système d'apport volontaire. Parmi les municipalités du Québec, 1 238 comptent une population inférieure à 5 000 habitants. De ces municipalités, 286 offrent des programmes porte-à-porte et 267 utilisent le système d'apport volontaire (00.DB-34).

Les régions ayant une faible densité de population, telles l'Abitibi-Témiscamingue et la Gaspésie, s'en tiennent généralement à l'apport volontaire. Par ailleurs, en mars 1996, les services de collecte sélective de porte en porte étaient très limités, voire inexistants dans quelques grandes villes comme Longueuil, Montréal-Nord, Verdun, Rimouski, Gaspé, Saint-Hyacinthe et Laval et quelques MRC: Les Maskoutains, L'Islet, Bellechasse, la Côte-de-Beaupré et Charlevoix. D'autre part, les municipalités du Nord-du-Québec n'ont pas encore mis en place de programmes de collecte sélective (00.DB-33).

Selon Collecte sélective Québec, les rendements pour les deux modes de collecte sont de 132 kg par foyer par année pour les programmes de collecte de porte en porte et de 66 kg par foyer par année pour le système d'apport volontaire. L'enquête qu'elle a menée révèle également qu'une vingtaine de municipalités réussissent à atteindre un rendement supérieur à 200 kg par foyer. Parmi ces municipalités, certaines arrivent même à dépasser les 300 kg par foyer, ce qui représente plus de 80 % du rendement potentiel maximal pour le secteur résidentiel (séance du 14$mars 1996, en soirée, p. 114). Le tableau 6.2 résume les résultats de l'enquête.

Tableau 6.2 État de la collecte sélective au Québec (1995)

	Évaluation globale	Programmes mis en place		
		Collecte sélective	Porte en porte	Apport volontaire
Population desservie	7 200 000	4 800 000 (66,7 %)	3 500 000	1 300 000
Municipalités	1432	711 (50 %)	403	323
Rendement kg/foyer/an	372*	113	132	66

* Rendement maximal théorique.

Source: 00.DB-34.

Quant à la quantité de matières récupérées à des fins de recyclage, elle a aussi connu une augmentation considérable, passant de 10 000 tonnes en 1989 à 170 000 tonnes en 1994, pour atteindre 216 000 tonnes en 1995. Ainsi, la quantité de matières récupérées a été multipliée par plus de vingt fois en six ans.

Ayant principalement pour cible le secteur domestique responsable de la formation de 2,4 millions de tonnes de résidus par année, la collecte sélective permet de réduire de 9 % la quantité de déchets de ce secteur destinés à l'élimination. Estimant par ailleurs à 33 % le potentiel recyclable du contenu d'un sac vert, soit 800 000 tonnes pour l'ensemble du secteur (papier, carton, verre, métaux et plastique), le taux actuel de collecte sélective représente 27 % du potentiel théorique de récupération des matières recyclables (service offert à 100 % de la population, avec 100 % de participation et 100 % de taux de capture).

Partant de l'hypothèse que le service de collecte de porte en porte est étendu à 90 % de la population, avec un taux de participation de 85 % et un taux de capture de matières recyclables de 90 %, le MEF évalue le potentiel réalisable de récupération à seulement 69 % du contenu recyclable du sac vert (00.DA-113).

Sur un total de résidus domestiques de 2,4 millions de tonnes par année, le potentiel réalisable de récupération représente 560 000 tonnes par année. L'ensemble des programmes de collecte sélective ayant récupéré 216 000 tonnes pour l'année 1995, le rendement actuel du système représente 38 % du rendement potentiel réalisable. Rapporté à un total de 3 396 millions de tonnes de résidus par année, ce qui inclut des résidus provenant des petites ICI et des services municipaux selon l'enquête de CSQ, le taux de rendement actuel s'élève donc à 27 % du potentiel réalisable.

Le bilan de la récupération par matière

De façon générale, le papier est la matière la plus récupérée, suivi du verre, des métaux ferreux et du plastique. Les contenants de boisson en aluminium étant frappés d'une consigne, l'aluminium est peu récupéré par le biais des programmes municipaux de collecte sélective. Il est à noter que, pour 1995, le bac de récupération comprenait en moyenne 73% de fibres (papier et carton), 14% de verre, 7% de métaux et 6% de matière plastique. Il s'agit d'une répartition qui est relativement constante d'une année à l'autre. Le tableau 6.3 donne la progression du bilan de la collecte sélective par catégorie de matière depuis l'implantation du programme.

Tableau 6.3 Bilan des quantités de résidus domestiques récupérés

Résidus (tonne)	1988	1992	1994
Papier/carton	20 000	101 000	130 000
Verre	3 750	22 000	28 000
Métaux ferreux	750	5 000	6 500
Métaux non ferreux	—	—	—
Plastique	500	4 000	5 500
TOTAL	**25 000**	**132 000**	**170 000**

Source: 00.DA-125. Il est à noter que les volumes des résidus récupérés varient selon les sources.

Par ailleurs, selon le secteur de récupération et de recyclage des vêtements, la collecte sélective ne représente pas un mode optimal de récupération du textile. Le tissu recueilli à partir du bac bleu est souvent contaminé par d'autres matières récupérées, ce qui rend son recyclage difficile. De plus, étant souvent exposé à l'humidité, le tissu provenant de la collecte sélective dégage une odeur de moisissure. En outre, la séparation en vrac dans les centres de tri constitue une source importante de souillures des vêtements récupérés. Ces limitations amènent le secteur de récupération des vêtements à conclure que la collecte sélective est incompatible avec la récupération du textile (06.DM-48).

La prise en charge des matières récupérées

Les matières récupérées sont souvent acheminées vers des centres de tri qui sont des installations où l'on trie et conditionne les matières récupérées par les collectes sélectives municipales ou les collectes des matières recyclables auprès des ICI. Les opérations de ces centres consistent à mettre les matières recyclables en état de les revendre et de les réintroduire dans le cycle de production. Parmi les 36 centres de tri existants, 15 sont de propriété publique et 21 appartiennent à l'entreprise privée (tableau 6.4).

Tableau 6.4 Centres de tri en activité par direction régionale

Région administrative	Nombre de centres de tri		Nombre total de centres de tri	Capacité approx. (t/an)
	Privés	Publics		
Bas-Saint-Laurent	3	2	5	13 000
Saguenay–Lac-Saint-Jean	1	2	3	40 000
Québec	1	1	2	90 000
Mauricie–Bois-Francs	3	0	3	95 000
Estrie	3	1	4	60 000
Montréal	0	1	1	100 000
Outaouais	0	2	2	1 000
Abitibi-Témiscamingue	0	1	1	5 000
Côte-Nord	0	2	2	2 000
Nord-du-Québec	0	0	0	—
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	0	2	2	2 000
Chaudière-Appalaches	2	0	2	25 000
Laval	1	0	1	50 000
Lanaudière	2	0	2	20 000
Laurentides	1	1	2	25 000
Montérégie	4	1	5	77 000
TOTAL	**21**	**15**	**36**	**605 000**

Source: 06.DM-46.5.

Les centres de tri au Québec offrent une capacité globale de traitement de 605 000 tonnes par année, estimée sur la base d'un mode d'exploitation de deux quarts de travail par jour. Pour sa part, Collecte sélective Québec estime à 100 000 le nombre minimal de personnes à desservir afin de s'assurer de la viabilité économique d'un centre de tri au Québec. Ces centres, pour la majorité d'entre eux, ne sont exploités actuellement qu'entre 30 % ou 40 % de leur capacité (séance du 28 mars 1996, en après-midi, p. 84-86).

Il est à noter que les principaux centres urbains et les régions les plus populeuses sont bien desservis par des centres de tri. Comme le montre le tableau 6.4, toutes les régions, sauf celle du Nord-du-Québec, comptent au moins un de ces centres. Dans l'ordre, ce sont les régions de Montréal, de la Mauricie–Bois-Francs, de Québec et de la Montérégie qui sont les mieux pourvues sur le plan de la

capacité. Par exemple, le centre de tri du CTED à Montréal peut, à lui seul, traiter jusqu'à environ 100 000 tonnes par an.

Les coûts d'exploitation des centres de tri dépendent de plusieurs facteurs dont le bassin de population desservie, le degré d'automatisation des opérations, le nombre de quarts de travail et l'accès aux résidus recyclables des ICI.

Les coûts et le financement du système

Selon l'enquête menée par Collecte sélective Québec, l'expansion progressive de la collecte sélective a eu l'effet de réduire de façon considérable le coût moyen de la collecte par unité d'occupation, particulièrement au cours des deux dernières années. Ainsi, de 35 $ en 1989, ce coût est passé à 13,50 $ en 1994 pour atteindre 7,50 $ en 1995 (00.DB-47). Pour les contrats signés en 1995, les coûts étaient inférieurs à 7,50 $ par foyer par année. Certaines municipalités ont même conclu des ententes de courte durée comportant des coûts presque nuls ou assurant des revenus.

Les programmes municipaux de collecte sélective sont soutenus financièrement par Collecte sélective Québec qui leur a alloué près de 17 millions de dollars depuis 1989. Versées directement aux municipalités, ces allocations défraient les coûts de l'implantation et de l'amélioration des programmes de collecte sélective. Les sommes accordées par l'organisme proviennent de contributions volontaires des entreprises qui mettent sur le marché des produits de courte durée destinés à la consommation (voir chapitre 4).

Les coûts et les rendements de la collecte sélective dépendent du type de récupération utilisé. Selon Collecte sélective Québec, les coûts nets par tonne récupérée sont de 147 $ pour l'apport volontaire et de 720 $ pour la collecte de porte en porte. Cette évaluation tient compte des coûts rattachées à la collecte, au transport et au traitement, ainsi que des revenus provenant de la vente des matières secondaires et des dépenses évitées d'enfouissement. Le tableau 6.5 donne la répartition de ces coûts pour les deux modes de collecte.

Tableau 6.5 Coûts de la collecte sélective selon le mode de récupération

	Porte en porte (rural et urbain)		Apport volontaire (rural)	
Rendement type	130 kg/foyer/an		60 kg/foyer/an	
Coûts	**Par tonne**	**Par porte***	**Par tonne**	**Par porte***
Collecte et transport	125,00$	16,25$	200,00$	10,00$
Traitement	50,00$	6,50$	50,00$	3,00$
Revenus de la vente des matières	(75,00$)	(9,75$)	(75,00$)	(4,50$)
Coûts d'enfouissement évité	(28,00$)	(3,64$)	(28,00$)	(1,68$)
Coûts nets	72,00$	9,36$	147,00$	6,82$

* Évalué selon un taux d'occupation de 2,4 personnes par porte.

Source: 00.DB-47.

Ainsi, plusieurs facteurs ont également une incidence majeure sur les coûts de la collecte sélective et, de ce fait, ils déterminent son rendement économique global comme mode de récupération. Certains de ces facteurs relèvent de la qualité de gestion des activités de collecte:

- la quantité des matières récupérées, laquelle est déterminée à son tour par l'étendue du service et de taux de participation des citoyens;
- l'efficacité logistique des opérations rattachées à la collecte (emploi optimal de la main-d'œuvre et des véhicules de transport par une planification efficace des parcours et une coordination rationnelle des activités de récupération et d'enlèvement des déchets, etc.);
- l'organisation et le rendement des activités de tri, et la consolidation de ces activités pour assurer les avantages des économies d'échelle;
- la qualité des contrats négociés entre les municipalités et les fournisseurs privés des services de récupération et de tri.

Les coûts et le rendement économique des programmes de collecte sélective sont également tributaires de facteurs qui échappent au contrôle des autorités locales et aux organismes chargés de la gestion de ces programmes. Il s'agit de la valeur marchande des matières récupérées et de l'état du marché des matières recyclables.

À l'exception du verre dont le prix est à la fois faible et stable, le prix des matières recyclables peut varier de façon considérable sur des périodes relativement courtes. Cette volatilité reflète en partie la cyclicité qui marque les cours des matières telles que le papier et les plastiques sur le marché. Ainsi, en 1989, les revenus tirés de la vente des matières récupérées, toutes catégories confondues, étaient de

l'ordre de 50$ la tonne. À partir de 1994, le prix de ces matières a connu une augmentation substantielle pour atteindre des niveaux au-delà de 200$ la tonne en 1995. Après une chute rapide, le prix moyen oscillait cependant entre 60$ et 80$ la tonne (tableau 6.5, moyenne de 75$) vers la fin de cette année. Cela explique le rendement particulièrement élevé des programmes de collecte sélective municipale à travers l'Amérique du Nord pour l'année 1995.

Les facteurs influant sur la récupération

Comme on a pu le constater, la collecte sélective a enregistré une croissance soutenue au cours des dernières années. Cela est dû en grande partie à l'extension continuelle du service à une partie toujours plus grande de la population. Cependant, les données disponibles indiquent que le taux de participation et le taux de capture sont encore fort éloignés de leur potentiel réalisable.

La quantité et la qualité des matières récupérées dépendent largement du mode de service offert. Comme nous l'avons mentionné, le rendement du mode de collecte de porte en porte est plus du double de celui assuré par la collecte par apport volontaire. Pourtant, la mise en place des programmes de collecte de porte en porte se heurte souvent à des difficultés.

Certaines de ces difficultés sont d'ordre économique comme dans le cas des régions rurales et faiblement peuplées où le coût d'un système de collecte de porte en porte peut s'avérer prohibitif. D'autres sont d'ordre technique comme c'est le cas pour les grands complexes multilogements en milieu urbain (00.DB-15).

Le rendement de la collecte sélective est également réduit par certaines pertes occasionnées par les activités de récupération et du transport. Cela est particulièrement le cas pour le verre cassé qui constitue une source de contamination en raison du mélange de couleurs qui empêche son recyclage, ou en raison du fait qu'il faut contaminer d'autres matières récupérées. Selon certaines études américaines, cela occasionne des pertes qui pourraient atteindre 45 % du verre récupéré. Des études rapportent également que des améliorations relativement simples des techniques de collecte et des modifications des équipements de tri pourraient couper de moitié le taux de bris du verre récupéré. Des problèmes de contamination sont également relevés dans le cas des plastiques récupérés, notamment à cause de la présence des objets à base de PVC qui rendent difficile le recyclage d'autres plastiques tel le polyéthylène téréphtalate (PET). Nous avons vu également que la collecte sélective n'est pas appropriée pour la récupération des vêtements.

Les taux de participation et de capture dépendent en outre également de l'engagement des citoyens, lequel est souvent déterminé par la qualité de l'effort de sensibilisation déployé à leur égard et la qualité de l'information transmise.

Les moyens incitatifs

Le rendement des programmes de collecte sélective peut être amélioré par le recours à des moyens incitatifs d'ordre financier destinés à la population desservie. Un des moyens les plus utilisés est le système de tarification des services d'enlèvement des déchets voués à l'élimination. Un tarif municipal sur

la base du poids ou du volume des déchets représente, selon les expériences canadiennes et américaines, un incitation puissante qui favorise le tri à la source et la récupération des matières recyclables.

Un système de tarification peut prendre plusieurs formes. Certaines municipalités permettent à chaque foyer un nombre limité de sacs d'ordures par semaine pour lesquels le service d'enlèvement est «gratuit». Au-delà de ce nombre, tout sac supplémentaire peut être facturé. D'autres systèmes sont basés sur une facturation générale selon le poids ou le volume des déchets générés.

Pratiqué dans beaucoup de municipalités nord-américaines, le système de tarification a déjà fait ses preuves comme moyen efficace d'améliorer le rendement de la collecte sélective. À titre d'exemple, la Ville de Sidney en Ontario a implanté un programme de collecte sélective qui intègre un système de tarification des déchets destinés à l'élimination basé sur l'étiquetage des sacs d'ordures. L'implantation du système a permis de diminuer de 42% la quantité de déchets à éliminer et d'augmenter la récupération de matières recyclables dans la même proportion (00.DB-12).

Aujourd'hui, des systèmes de tarification sont instaurés dans plus de 2700 municipalités à travers l'Amérique du Nord, dont plus de 60 se trouvent au Canada (00.DB-14). Largement utilisés dans 37 États américains, ces systèmes touchent 11% de la population. Dans quatre États (Minnesota, Wisconsin, Washington et Iowa), le recours à ces systèmes constitue une obligation municipale légale.

Ces expériences permettent de conclure que l'introduction d'un système de tarification doit être précédé et accompagné de campagnes larges et efficaces d'information et de sensibilisation. Elle doit aussi être accompagnée de mesures appropriées de contrôle afin de dissuader le recours à des pratiques illicites d'élimination. Dans de telles conditions, un système de tarification permet habituellement d'atteindre une réduction de l'ordre de 50% des déchets destinés à l'élimination dès la première année (00.DB-11).

La collecte sélective hors Québec

La collecte sélective est le moyen privilégié de récupérer les résidus de consommation d'origine domestique dans la plupart des pays industriels. Elle est largement pratiquée avec un financement entier ou partiel des entreprises dans plusieurs pays européens selon le principe de la responsabilité de l'industrie (00.DB-77).

En Allemagne, le milieu industriel exploite un circuit privé de collecte sélective parallèle au circuit municipal avec l'obligation de reprise des résidus recyclables récupérés. En France, Éco-Emballage est une société privée créée par les entreprises et agréée par l'État dont la mission est de financer les coûts supplémentaires qu'occasionnent la collecte et le tri des matières récupérées par la collecte sélective municipale. Aux Pays-Bas, S.V.M, qui est une société privée, reçoit des cotisations financières des entreprises pour financer les activités de collecte, de tri et de mise en valeur.

En Italie, un système de consortium par catégorie de matières assure la reprise et la mise en valeur des matières récupérées, en collaboration avec les communes. En Finlande, les fabricants des produits de consommation et d'emballage contribuent à la mise en place d'un système de collecte et de mise en valeur en vertu d'un accord avec le ministère de l'Environnement.

Aux États-Unis, la collecte sélective est fort répandue sur la base d'un financement qui provient exclusivement des municipalités et des États. Aujourd'hui, les États-Unis comptent près de 15 000 municipalités qui ont implanté un système de collecte sélective dont le coût net moyen s'élève à 114$ la tonne pour l'ensemble du pays.

Au Canada, des programmes de collecte sélective sont disponibles à des degrés variés dans toutes les provinces. En Ontario, 3,5 millions d'habitants à travers 520 municipalités ont accès à des services de collecte sélective. Grâce à ces programmes, l'Ontario a réussi à mettre en valeur 494 000 tonnes de résidus en 1993. Fait à noter, la loi ontarienne oblige la création des programmes de collecte sélective et de compostage pour toute municipalité de plus de 5 000 habitants. En outre, des règlements exigent l'instauration de programmes de collecte sélective là où des service d'enlèvement des déchets en bordure de rue sont offerts. La fréquence de la collecte sélective doit au moins atteindre la moitié de celle dédiée aux activités d'enlèvement des déchets voués à l'élimination.

La consigne

Au Québec, la consigne est presque exclusivement appliquée au domaine des boissons dont le volume annuel de ventes représente un équivalent de 3,3 millions de contenants de 385 ml. Bien qu'on y retrouve les bières, boissons gazeuses, vins, spiritueux, jus et eaux, seules les deux premières catégories sont visées, ce qui représente 73 % du total (tableau 6.6).

L'ensemble des contenants constituent 5 % du sac vert et celui-ci représente 30 % de la quantité totale des résidus. Le contenant à remplissage unique consigné, quant à lui, constitue 1 % du sac vert (06.DM-8).

Tableau 6.6 Profil de gestion des contenants de boissons au Québec

	Pourcentage du total des contenants	Nombres de contenants (millions)	Taux de diversion	Quantité rebutée[1] ou recyclée (t/a)
Contenants consignés				
Bière remplissage multiple	40,7	1 300	97 %	10 500
Boisson gazeuse remplissage multiple	1,5	45	97 %	500
Bière remplissage unique	2,6	85	72 %	1 000
Boisson gazeuse remplissage unique	28,6	944	72 %	10 000
Contenants non consignés	22,6	875	n.d.	42 500
TOTAL	**100**	**3 300**		**64 500**[2]

1. Quantité estimée par la Commission selon les données mises à sa disposition.
2. Le verre inclus dans cette quantité est probablement recyclée en calcin.

Source: 06.DM-51; 06.DM-66.

Les systèmes de consigne

Il existe deux régimes de consigne au Québec: les systèmes privés gérés par l'industrie brassicole, par l'industrie des boissons gazeuses et par celle de l'eau embouteillée, et un système public relevant du mandat de Recyc-Québec. Les systèmes privés (bière, eau et boissons gazeuses) visent la prise en charge de contenants de verre à remplissage multiple (CRM) pour en assurer la reprise à des fins de réemploi. L'autre système vise les contenants à remplissage unique (CRU) (aluminium, verre, plastique) utilisés pour la vente de la bière et des boissons gazeuses. La consigne publique des CRU est établie dans le but d'éliminer le problème des déchets anarchiques et de favoriser la reprise de ces contenants pour les recycler.

La consigne privée

L'industrie brassicole met sur le marché québécois 1,3 milliard de contenants à remplissage multiple par année, ce qui représente 41 % des contenants du secteur des boissons. Grâce à leur système de consigne, les brasseurs du Québec sont en mesure de maintenir leur part de marché avec un stock en circulation de seulement 261 millions de bouteilles réemployables. Selon cette industrie, le système permet de 15 à 18 remplissages par bouteille. Notons que les bouteilles représentent 87 % des ventes de bière au Québec, le reste l'étant en contenants recyclables d'aluminium. Ces contenants sont également consignés, mais en vertu du système public de consignation.

Une consigne de 0,10 $ par bouteille de bière est imposée et perçue au point de vente à travers le réseau du marché de détail. Selon le secteur, le système assure aujourd'hui un taux de récupération de 97 %. Plusieurs facteurs contribuent largement à optimiser le fonctionnement et le rendement élevé du système. Parmi ces facteurs se trouve l'utilisation de contenants standardisés pour l'ensemble du marché, ce qui simplifie la collecte et permet également une centralisation des opérations de lavage dans une seule usine pour l'ensemble de l'industrie des bières. L'industrie des boissons gazeuses exploite également un système similaire dont l'importance a toutefois diminué au cours des années au profit des contenants à remplissage unique.

La consigne publique

Tel qu'il a été mentionné, le système de consigne publique s'applique aux boissons gazeuses ainsi qu'à la bière vendue en contenants d'aluminium, de verre et de plastique. Le système date de 1984, année de la signature de *L'entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses* dont les signataires sont le ministère de l'Environnement, l'Association des brasseurs, l'Association des embouteilleurs de boissons gazeuses et le Fonds québécois de récupération. L'Association des détaillants en alimentation et le Conseil canadien de la distribution alimentaire ont adhéré à l'entente en 1985. La mise en œuvre de l'entente fait partie du mandat de Recyc-Québec depuis sa création en 1990, puisque la société d'État a hérité des fonctions, des avoirs et des obligations du Fonds québécois de récupération.

Selon le système de consigne dont la gestion financière relève de Recyc-Québec, chaque contenant de boissons gazeuses ou de bière à remplissage unique est frappé d'une consigne de 0,05 $ à la vente. La

consigne est intégralement remboursable au consommateur sur reprise du contenant par l'un ou l'autre de 12 000 détaillants. En vertu de l'entente, Recyc-Québec verse aux détaillants une prime de 0,02 $ par contenant repris en guise de compensation pour les frais rattachés au tri, à la manutention et au stockage des contenants (06.DM-46.1).

Une fois récupérés, les contenants sont pris par les distributeurs qui en assurent la collecte, le transport, le tri, le conditionnement et la remise en marché comme matières recyclables.

La gestion du système de consigne est financée à partir de la valeur des consignes non réclamées par les consommateurs. Compte tenu du niveau actuel des frais administratifs, le système devient déficitaire dès que le taux de récupération dépasse 70 %. Le taux actuel de récupération étant de 73 %, Recyc-Québec accuse donc un déficit annuel d'exploitation.

Le rendement du système

Selon Recyc-Québec, le système de consigne publique a permis d'atteindre aujourd'hui un taux moyen de récupération de 73 % comparativement à 33 % en 1984, année de l'entrée en vigueur de l'entente (06.DM-46.1). Ce taux s'est traduit en 1995 par la récupération de 29 000 tonnes de matières recyclables qui ont pu être mises en valeur. Le tableau 6.7 donne les taux spécifiques de récupération par matière ainsi que la part de chaque matière dans l'ensemble des résidus récupérés par le système tel que le rapportent Recyc-Québec et l'Association des embouteilleurs de boissons gazeuses du Québec (AEBGQ) (06.DM-25).

Tableau 6.7 Taux spécifique de récupération et répartition des matières récupérées

	Contenants récupérés, millions	Taux de récupération	Pourcentage du poids total de matières récupérées
Aluminium	548	72 %	19,6 %
Plastique (PET)	150	72 %	17,9 %
Verre	65	74 %	62,9 %

Les coûts du système

Si les partenaires de l'Entente s'accordent quant à l'efficacité et au rendement de la consigne comme mode de collecte, il n'en est pas de même de l'évaluation faite par chacun des coûts découlant de l'exploitation d'un tel système. Ainsi, pour les douze mois se terminant au 31 mars 1996, Recyc-Québec affirme dans une annexe à son mémoire (06.DM-46.1) que le système s'est soldé par un bénéfice total de 15,9 millions de dollars (prix de vente des matières récupérées moins les coûts d'administration, de transport et de traitement des contenants repris). Selon les calculs de la société d'État, le système a donc enregistré un profit de 550 $ par tonne récupérée.

Pour l'Association des embouteilleurs de boissons gazeuses du Québec, organisme responsable de la prise en charge des contenants consignés du point de vente/reprise jusqu'à la mise en marché des matières récupérées, le profil du coût du système est fort différent. Ainsi, pour l'année 1995, année record pour le prix des matières recyclables, et plus précisément pour la période des douze mois se terminant le 30 juin 1995, le système aurait engendré un manque à gagner de 11,9 millions de dollars (06.DM-25). En d'autres termes, selon les chiffres de l'Association, le système comporte un coût net de l'ordre de 371$ la tonne. Selon la même analyse, le coût unitaire du système serait en moyenne de 0,0334$ par contenant récupéré. Le tableau 6.8 résume le bilan financier du système tel qu'il a été rapporté à la Commission par Recyc-Québec et par l'Association des embouteilleurs de boissons gazeuses du Québec.

Tableau 6.8 Bilan financier du système de consignation publique (en millions de dollars)

	Recyc-Québec	Selon l'AEBGQ
Consigne perçue (revenu)	50,8	53,0
Remboursement au consommateur	- 36,8	- 38,1
Primes de compensation aux détaillants	- 14,4	- 15,2
Frais administratifs de Recyc-Québec	- 0,5	- 3,0
Vente de matières récupérées (revenu)	24,1	22,4
Coût de collecte aux points de vente	nul	5,635
Coût de transport vers les usines d'embouteillage et de recyclage	- 4,3	- 15,627
Coût d'entreposage à l'usine d'embouteillage (déchargement, manutention, contrôle)	nul	- 4,253
Coût de traitement chez le recycleur	- 3	- 5,5*
Bilan net	+ 15,9	- 11,9
Bilan net par tonne ($)	+ 550	- 371

* Inclut le coût de contrôle des contenants non consignés.

Dans une correspondance postérieure à l'audience publique, Recyc-Québec a apporté les précisions suivantes concernant le bilan qu'elle avait fait de la consignation publique (00.D-8.33.1):

- l'élément public de la gestion de la consigne, soit celui sous l'autorité de Recyc-Québec, occasionne un déficit de 900 000$;
- Recyc-Québec ne tient pas compte des frais de chargement, de déchargement et de transport des contenants repris, étant donné que ces opérations s'effectuent souvent dans le cadre de la livraison des contenants pleins;

- l'évaluation des frais de transport de 4,3 millions de dollars est basée sur les quantités réelles récupérées, ainsi qu'à partir des hypothèses concernant la quantité probable de contenants écrasés, et sur l'utilisation de remorques toujours pleines;
- 5% des contenants repris ne sont pas dûment consignés. Le coût de rejet et d'exclusion de ces contenants s'élève à 2,5 millions de dollars. Il s'agit des sommes remboursées aux consommateurs et auxquelles ils n'auraient pas eu droit.

En matière de coût, le système est également pris à parti par le secteur des détaillants en alimentation. Selon lui, la gestion financière actuelle du système ne tient pas compte de l'ensemble des coûts qui lui seraient inhérents. Ainsi, et sur la base des études terrains, l'Association des détaillants en alimentation (ADA) affirme que le système comporte un coût moyen réel de 0,045$ par contenant repris, alors que les membres ne reçoivent que les 0,02$ que leur consent Recyc-Québec comme prime de récupération. Sur cette base, et sur celle des données de Recyc-Québec sur le nombre de contenants récupérés, l'ADA évalue la perte nette de leur secteur à plus de 17 millions de dollars pour l'année 1995 (06.DM-45). Notons toutefois que l'ADA calcule également une perte de 46 millions de dollars découlant de leur participation sans aucune compensation monétaire dans le système privé de consignation de bière.

Le coût de la consigne a également été abordé par l'Association des brasseurs du Québec. S'appuyant sur deux études de la Colombie-Britannique et de la firme Étude économique Conseil de Montréal, l'Association des brasseurs du Québec évalue le coût unitaire de la consigne à 0,026$ par contenant repris (06.DM-51). À titre de comparaison, cette même association estime à 0,04$ le coût par contenant récupéré par la collecte sélective. Dans une étude financée par l'Association des brasseurs du Québec et présentée à la Commission, M. Yves Rabeau rapporte essentiellement les mêmes coûts en se reportant aux mêmes sources (06.DM-8).

La question du coût à été commentée aussi par le Regroupement VISÉE qui représente les secteurs du lait, de l'eau embouteillée, des jus et des boissons de fruit (23% des CRU sur le marché), et par Collecte sélective Québec (06.DM-8). Citant une étude de l'institut Tellus aux États-Unis sur les coûts des législations américaines en matière de consigne, VISÉE et Collecte sélective Québec placent le coût unitaire de la consigne entre 0,027 à 0,052$ par contenant. Sur cette base, VISÉE estime qu'advenant l'élargissement de la consigne à leurs produits, la récupération de 70% des 590 millions de contenants qu'il met sur le marché occasionnerait un coût supplémentaire de 14,9 millions de dollars, et diminuerait le revenu disponible des consommateurs québécois de 22,6 millions (06.DM-43). VISÉE et Collecte sélective Québec mentionnent également que, sur une base unitaire, la récupération des contenants de boissons par la voie de la collecte sélective comporterait un coût de 0,0039$ par contenant récupéré.

L'évaluation des coûts de la consigne par tonne de matières récupérées diverge aussi selon la source. Ainsi, pour l'ABQ, la consigne occasionnerait un coût net moyen de 245$ par tonne tandis que celui de la collecte sélective serait de 225$ par tonne (06.DM-51). Quant à Collecte sélective Québec, elle évalue le coût net du système de consigne actuel à 498$ par tonne pour l'année 1994 comparativement à 100$ par tonne pour la collecte sélective (06.DM-8). De plus, advenant l'extension de la consigne au reste du secteur des boissons et sur la base des prix de revente de 1995, l'organisme évalue le coût net de la consigne à 578$ par tonne. Selon cette évaluation, l'incidence financière d'élargir la consigne dans un contexte de système mixte serait un coût supplémentaire total de 23,1 millions de dollars pour

récupérer 10 000 tonnes qui s'ajouteraient aux 29 000 tonnes que le système de la consigne publique permet de récupérer présentement (le potentiel maximum de récupération des contenants de boissons toutes catégories confondues s'élève à 40 000 tonnes par année).

À cela il faut ajouter qu'un rapport de recherche réalisé pour le compte de Recyc-Québec souligne l'absence d'information précise au sujet des coûts exacts de la consigne. Identifiant un ensemble de problèmes associés à la gestion du système actuel de consigne de CRU, le rapport ajoute: «Il est à noter qu'au Québec, aucune étude évaluant de façon précise les frais actuels de manutention et d'entreposage chez les détaillants de grandes et de petites surfaces n'a été réalisé.» (06.DM-46.3).

L'effet de la consigne sur le réemploi

La consigne est un système basé sur l'utilisation d'une incitation financière afin d'assurer la récupération des objets qui seraient autrement difficiles à récupérer et ce, sans égard au traitement ultérieur de ces objets, qu'il s'agisse de réemploi, de recyclage ou même d'élimination correcte. Mais la consigne est souvent recommandée pour favoriser le recours au réemploi, son utilisation étant essentielle au retour des contenants réutilisables. Or, l'analyse des tendances historiques du marché nord-américain démontre qu'en l'absence d'une réglementation obligeant l'emploi des contenants réutilisables, la consigne ne suffit pas à elle seule à augmenter de façon considérable la part de marché des contenants réutilisables. En effet, la part de marché de ces contenants est en baisse continuelle depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Ainsi, selon le Congressional Research Service dans un rapport au Congrès américain, la part des contenants réutilisables dans le marché des boissons gazeuses était de 100% en 1947. En 1990, cette part n'était que 7%. Pour le marché de la bière, la part des bières livrées en bouteilles à remplissage multiple a baissée de 86% à 6% pour la même période[1]. Selon le rapport, cette tendance se maintient en général, y compris dans les États possédant des lois obligeant la consigne comme mode de récupération où la tendance d'abandonner les contenants à remplissage multiple est aussi présente même si de tels États affichent le double de la moyenne nationale au regard de la part de marché des contenants réutilisables.

La consigne hors Québec

Aujourd'hui, 11 pays utilisent la consignation comme mode de récupération. Au Canada, avec l'introduction d'un système de consigne différentielle à Terre-Neuve le 15 janvier 1997, toutes les provinces et territoires ont mis en place des systèmes de consignation de contenants à remplissage unique ou multiple. En Ontario, le système ne s'applique pas aux contenants à remplissage unique des boissons gazeuses qui sont récupérés par les programmes municipaux de collecte sélective. Quant à l'Île-du-Prince-Édouard, elle restreint la consigne aux contenants à remplissage multiple.

Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, où les programmes de collecte sélective sont modestes, le système de consignation couvre tous les contenants de boissons, à l'exception des contenants de lait.

1. Bottle Bills and Curbside Recycling: Are They Compatible? Congressional Research Service; Report for Congress; Committee for the National Institute for the Environment; *http://www.cnie.org/nle/plgen-3.html*

Dans ces deux provinces, un réseau de centres agréés de récupération assure la reprise et le remboursement des contenants. Les détaillants peuvent s'inscrire en tant que centres agréés de récupération, mais ils ne sont pas tenus de le faire.

Étant basé sur un remboursement partiel de 50% de la valeur de la consigne sur les contenants à remplissage unique, le système du Nouveau-Brunswick permet aux distributeurs de garder 50% de la valeur non remboursée, le reste étant versé dans le Environmental Trust Fund, un fonds fiduciaire géré par l'État. En Nouvelle-Écosse, où le système est géré par le Resource Recovery Fund Board, il est stipulé que 50% du revenu net du système doit être versé aux municipalités (00.DB-32.1).

Aux États-Unis, 11 États possèdent des systèmes de consigne. Le plus ancien de ces systèmes est celui qu'a créé l'État de l'Orégon en 1972. Dans neuf de ces États, la gestion du système est confiée au secteur privé. Les États du Maine et de la Californie possèdent quant à eux des organismes publics qui assument la gestion du système. Il est à remarquer que le Maine, l'Iowa et le Vermont imposent une consigne sur le vin et les spiritueux. De plus, au Maine, tous les contenants sont consignés, sauf ceux à base composite (Tetra Pak). Dans l'État de l'Orégon, la population a rejeté au mois de novembre 1996, dans une proportion de 60%, un projet de loi visant à étendre le système actuel de consigne à d'autres contenants.

Le retour des contenants aux points de vente est le mode le plus utilisé en Amérique du Nord. Le retour à des centres de dépôt spécifiquement aménagés à cette fin constitue le principal mode de récupération en Alberta et en Saskatchewan, et il est également utilisé dans les provinces Atlantiques. La Californie a adopté une variante du système qui oblige les établissements commerciaux à reprendre les contenants consignés en l'absence d'un centre de dépôt dans un rayon déterminé qui délimite «une zone de convenance».

L'encadrement normatif

La collecte sélective au Québec n'est pas régie par une réglementation particulière. Ainsi, son élargissement sur le territoire du Québec depuis 1989 résulte, pour l'essentiel, d'une incitation morale du gouvernement et de l'adhésion volontaire des municipalités et de quelque 300 entreprises qui contribuent financièrement aux activités de Collecte sélective Québec.

Quant à la consigne publique, elle est mise en œuvre en vertu de *L'entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière et de boissons gazeuses.* La gestion de ladite entente étant confiée à Recyc-Québec, l'entente et le mandat général de la société d'État constituent le cadre administratif du système de consignation publique au Québec.

La *Loi sur les permis de distribution de bière et boissons gazeuses* constitue la base légale du système de consignation des CRU au Québec. Selon cette loi votée par l'Assemblée nationale en 1984, l'adhésion d'un distributeur de boissons visées à une entente régissant la consigne est une condition à l'obtention d'un permis de distribution. En 1996, l'Assemblée nationale a modifié cette loi afin d'obliger les détaillants à ne vendre que des produits consignés au Québec, et de contraindre tout établissement qui vend des produits consignés à en assurer la récupération. La modification visait deux

objectifs: enrayer la prolifération de contenants non consignés provenant de l'extérieur du Québec, et rendre uniforme l'obligation de reprise de contenants consignés à tout établissement qui en vend. Il est à noter qu'une telle obligation se limitait, avant la modification de la loi, aux détaillants en alimentation, situation qui constituait un irritant majeur pour les membres de l'ADA.

Quant à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, elle donne au gouvernement certains pouvoirs réglementaires relativement à la consigne. Ainsi, en vertu de l'article 70 j) de la section VII concernant la gestion des déchets:

> *70. Le gouvernement peut adopter des règlements pour:*
> *j) prescrire tout système de consignation de tout contenant, emballage, matière ou produit, dans les cas, conditions et modalités qu'il détermine ;*
> *j.0.1) fixer une consigne payable à l'achat d'un produit ou d'une matière pouvant être réemployé, récupéré, recyclé ou valorisé, ou dont le contenant ou l'emballage peut l'être et déterminer la partie non remboursable de cette consigne;*
> *j.1) désigner les catégories de personnes tenues de percevoir et de rembourser les consignes prescrites en vertu du paragraphe j dans le cas, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine.*

À ce jour, aucun règlement n'a été adopté pour actualiser et encadrer ces dispositions.

La proposition du MEF

Dans son document de consultation, le MEF déclare (la proposition 5) son intention de rendre la collecte sélective obligatoire pour toutes les municipalités du Québec. Pour assurer la viabilité du système, il propose que l'industrie contribue au financement des activités de collecte sélective municipale à partir des cotisations obligatoires à prélever auprès des entreprises qui choisissent de ne pas prendre en charge par leurs propres moyens les résidus découlant de la mise en marché et de la consommation de leurs produits.

Selon le MEF, la société proposée sera chargée de fixer et de percevoir les cotisations des entreprises, et de contribuer au financement des programmes municipaux de collecte sélective selon le modèle de partenariat déjà établi par Collecte sélective Québec. Lors de l'audience publique, le MEF a également précisé que les cotisations des entreprises doivent financer les coûts supplémentaires qu'entraîne la collecte sélective, c'est-à-dire la différence entre les coûts de la collecte sélective obligatoire et les coûts de l'élimination dont le financement total est présentement assuré par les municipalités.

En matière de consigne, le MEF propose également de maintenir la consignation comme mode de récupération des résidus postconsommation. Il estime aussi que l'on pourrait élargir la consigne à d'autres catégories de contenants de boissons, tels que ceux de l'eau embouteillée, des jus et boissons de jus. En vue de favoriser le réemploi, il propose en outre que: «La nouvelle société déterminera des modalités de remboursement de la consigne qui favorisent l'achat des contenants réemployables.»

Les commentaires et les propositions des participants

La collective sélective

La grande majorité des participants ont appuyé la proposition du MEF, quelques-uns s'y sont opposés et plusieurs ont émis des suggestions quant aux modalités du fonctionnement de la collecte sélective, son financement et les moyens d'améliorer son rendement.

Pour plusieurs, la collecte sélective représente le système le plus efficace, le plus économique et le plus souple pour détourner un maximum de matières résiduelles de l'élimination. Elle est également considérée comme un système de participation équitable pour l'ensemble des citoyens. Pour l'industrie de l'emballage et les secteurs de l'alimentation, des boissons, du jus et du lait, la collecte sélective constitue le mode le plus économique et le mieux adapté pour la récupération des résidus de leurs produits (06.DM-63).

Par ailleurs, certains ont dénoncé le fait que l'appui du gouvernement à la collecte sélective serait surtout l'expression d'un manque de volonté de s'attaquer au vrai problème qu'est la réduction à la source. Pour eux, la promotion de la vente des produits en vrac dans des contenants réutilisables serait un exemple de mesures qui seraient préférables à la collecte sélective (08.DM-08; 04.DM-01; 06.DM-85).

En ce concerne l'instauration obligatoire de la collecte sélective, plusieurs participants du monde municipal souhaite que le MEF tienne compte de la situation particulière des municipalités éloignées et peu peuplées. Dans ces cas, il devrait être permis d'avoir recours à un système de collecte par apport volontaire (06.DM-77; 02.DM-15).

Par ailleurs, le MEF devrait prévoir un échéancier précis pour l'implantation des programmes de collecte sélective. Pour les uns, l'implantation devrait être complétée en 1997 (01.DM-8; 06.DM-85), pour d'autres, l'an 2000 constituerait un objectif réaliste (03.DM-12).

Quant au financement de la collecte sélective, les industries responsables de produits de courte vie ont mentionné à la Commission qu'elles acceptaient d'assumer leur responsabilité financière dans le domaine de la mise en valeur des matières résiduelles. Cette contribution pourrait, par exemple, être modulée selon une grille de cotisation préalablement approuvée par l'industrie (06.DM-44). L'Association des détaillants en alimentation du Québec se dit même prête à doubler sa contribution à Collecte sélective Québec (06.DM-45). Par contre, le groupe VISÉE, qui réunit des industries des secteurs du lait, de l'eau embouteillée, des jus et des boissons de fruits, estime que le système actuel de financement de Collecte sélective Québec est inéquitable et il demande sa révision (06.DM-43).

D'un autre côté, certains ont suggéré que le financement des programmes municipaux de collecte sélective par la société de gestion proposée par le MEF tienne compte de la capacité financière de chaque municipalité, de son éloignement des centres de tri, de sa densité démographique. Pour le Front

commun québécois pour une gestion écologique des déchets, les coûts de la récupération devraient être couverts par une combinaison d'une taxe à l'enfouissement lors de la vente des produits et d'une incitation sous forme de crédit pour la récupération (06.DM-67).

Finalement, en ce qui concerne l'éducation et la sensibilisation, plusieurs insistent sur la nécessité de doubler les programmes de collecte sélective d'un volet éducatif et de campagnes de sensibilisation pour assurer le succès de leur implantation. À cet égard, la société de gestion proposée pourrait créer un fonds destiné à financer les activités de sensibilisation et d'éducation en vue de favoriser la récupération des matières résiduelles.

La consigne

Un nombre important de participants, dont des MRC et municipalités, la majorité des groupes, l'Association des brasseurs du Québec (ABQ) ainsi que Recyc-Québec, ont apporté leur appui à la proposition gouvernementale de maintenir le système de consigne actuel. Selon eux, le système constitue un moyen éprouvé d'augmenter le taux de récupération et de combattre la prolifération des déchets anarchiques. En effet, la consigne représenterait une application du principe pollueur-payeur qui vise à responsabiliser le consommateur à travers une incitation financière fort efficace.

De plus, avec un taux de récupération de 73 %, la consigne assurerait un rendement plus élevé que la collecte sélective en matière de récupération des contenants de boissons. Pour l'Association des brasseurs du Québec, le système actuel de consignation est un acquis important à conserver. Il assure un taux de récupération près de quatre fois plus élevé que celui de la collecte sélective et permet le financement de la prise en charge des résidus visés sans le recours à des fonds publics. La consigne est aussi un mode de récupération qui conserve la valeur des résidus récupérés et en prévient la contamination (06.DM-51).

Enfin, la consigne présente l'avantage d'être accessible à toute la population, étant un mode de récupération général sans égard à la source ou au lieu de consommation (06.DM-46).

Sur la base d'une recherche effectuée pour son compte par le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets, le Syndicat des employé(e)s de magasins et de bureau de la Société des alcools du Québec considère que la consigne est une forme supérieure de récupération car elle favorise le réemploi, ce qui est en conformité avec la hiérarchie des 3RV. Le syndicat estime qu'en favorisant le réemploi, la consigne appuie le développement économique local en créant une incitation à rapprocher les installations de production des centres de consommation (06.DM-67).

Par ailleurs, le sujet de la majoration de la valeur de la consigne et de son éventuel élargissement a été largement abordé lors de l'audience. Compte tenu du déficit actuel du système de consigne à sa charge, Recyc-Québec propose d'augmenter la valeur de la consigne de 0,05 à 0,10$ par contenant consigné. Cela aurait l'avantage d'assurer la viabilité du système et d'améliorer son rendement en récupération. Avec l'appui de certains participants, Recyc-Québec propose d'étendre la consigne aux vins et aux spiritueux et d'en fixer la valeur à 0,25$ par contenant (06.DM-46). Recyc-Québec suggère aussi

d'aménager un réseau de centres de récupération qui seraient habilités à reprendre les contenants consignés et d'en assurer le remboursement.

L'extension de la consigne à d'autres contenants de boissons, et particulièrement le vin, comme le propose l'ABQ, est fortement appuyée par le Syndicat des employé(e)s de magasins et de bureau de la Société des alcools du Québec et par plusieurs associations et groupes écologistes, dont le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED). Pour ce faire, il est proposé de modifier les bouteilles de vin pour qu'elles soient mieux adaptées au réemploi, que des systèmes d'étiquetage et de contrôle soient mis en place pour empêcher le remboursement frauduleux des bouteilles non consignés au Québec, et que les détaillants apportent leur concours au système en assumant la reprise des bouteilles consignées.

En outre, plusieurs groupes écologistes pensent que la consigne devrait s'étendre aussi à tous les contenants et objets potentiellement réutilisables. Ils appuient la proposition du MEF concernant l'établissement d'une consigne dont les modalités de remboursement favoriseraient l'achat de tels contenants. Cette consigne différentielle permettrait de respecter la hiérarchie des 3R, en mettant l'accent sur le réemploi plutôt que le recyclage présentement favorisé par les modes actuels de récupération (06.DM-19); (06.DM-51); (06.DM-67).

Par ailleurs, certains participants souhaitent aller plus loin que la consigne différentielle pour favoriser le réemploi. Ainsi, pour le FCQGED, une réglementation appropriée devrait rendre obligatoire le recours à des contenants à remplissage multiple (06.DM-67).

Certains recommandent que l'usage des contenants à remplissage unique soit aboli et que la vente des jus, des boissons gazeuses, de la bière, du vin et des spiritueux soit limitée aux contenants à remplissage multiple et consignés (02.DM-06). Pour d'autres, la promotion du réemploi doit aussi s'appuyer sur une réglementation favorisant l'uniformisation de ces contenants afin d'en faciliter le réemploi (01.DM-14; 06.DM-82; 06.DM-98).

Toutefois, d'autres ont émis des réserves quant à l'opportunité de mettre en place une consigne différentielle. Pour certains, une écotaxe, une taxe verte ou des droits prélevés en fonction de potentiel de réemploi et de recyclage pourraient s'avérer plus appropriés pour orienter le choix des consommateurs (06.DM-98; 06.DM-46), sans les complications rattachées à une consigne différentielle pour le secteur des détaillants (16.DM-28). D'autres encore estiment que la consigne implique déjà des mesures administratives complexes et coûteuses qui risquent de le devenir davantage avec l'introduction d'une consigne différentielle.

Par ailleurs, l'extension de la consigne soulève des réserves de la part de plusieurs municipalités, de MRC et de régies intermunicipales de même que de Collecte sélective Québec. Ainsi, certains recommandent une analyse rigoureuse des coûts supplémentaires avant que le système soit étendu à d'autres produits, particulièrement si un tel élargissement implique l'aménagement d'un nouveau réseau de centres de récupération (06.DM-77). Pour d'autres participants, il faudrait éviter les dédoublements en étendant la consigne aux contenants récupérables par la collecte sélective, et il faudrait également tenir compte de l'effet de cette extension sur la rentabilité des programmes municipaux de collecte et des centres de tri présentement en activité (01.DM-17).

Pour sa part, la Société des alcools du Québec (SAQ) s'oppose à la consignation des bouteilles de vin et des spiritueux comme mode de récupération. Considérant notamment les problèmes d'uniformisation des contenants, la SAQ affirme que la consignation des bouteilles de vin et la reprise de ces bouteilles dans ses succursales occasionneraient un coût supplémentaire de 35 millions de dollars par année en frais de main-d'œuvre et transport. La SAQ appuie donc la collecte sélective qui aurait permis la récupération et le recyclage de 35 000 de tonnes de verre en 1995, ce qui représente 87,5 % du verre qu'elle met sur le marché (06.DM-42.1).

La coexistence des deux modes de collecte

Plusieurs participants ont recommandé l'abolition du système de consigne comme moyen de renforcer la collecte sélective, et d'en diminuer les coûts en lui assurant des revenus supplémentaires. Ainsi, en appuyant la collecte sélective et dans le but de lui assurer l'efficacité et la rentabilité requises, l'UMRCQ rejette l'idée d'étendre le système de consignation actuelle à d'autres produits (12.DM-08). La consigne serait un système fort coûteux comparativement à la collecte sélective et elle pourrait exercer un effet déstabilisateur sur les programmes municipaux de collecte sélective en les privant des matières à valeur marchande élevée tel l'aluminium.

Pour Collecte sélective Québec et plusieurs participants, il serait plus utile de recourir aux moyens qui procurent les meilleurs résultats au moindre coût possible, particulièrement dans le contexte actuel où les ressources financières de la société québécoise sont limitées (06.DM-08). Cette préoccupation est également partagée par l'UMRCQ et l'industrie des produits alimentaires (03.DM-14; 06.DM-43).

Selon les données de Collecte sélective Québec, la collecte sélective aurait permis en 1995 de recycler 216 000 tonnes de résidus comparativement à 29 000 tonnes pour la consigne. Donc, même en consignant tout le flux de contenants, cela ne couvrirait que 4 % seulement de l'ensemble des matières résiduelles au Québec. Pour l'organisme, la contribution d'une telle mesure à l'atteinte de l'objectif de 50 % de réduction des déchets serait marginale (06.DM-08).

À cet égard, Collecte sélective Québec et d'autres participants ont cité le questionnement du Vérificateur général du Québec quant à l'opportunité de maintenir deux systèmes de récupération pour les mêmes matières en période de compression budgétaire (01.DM-16). Tout en mentionnant les coûts élevés de la consigne et sa contribution modeste à la quantité totale des matières secondaires récupérées, la Régie intermunicipale des déchets de la Rouge et de la Lièvre ajoute que la consigne obligatoire est un luxe que le Québec n'a plus les moyens de se payer (15.DM-04).

C'est toutefois le *statu quo* avec le système mixte actuel, soit la collecte sélective et la consigne, qui rallie la majorité des participants qui souhaitent cependant une meilleure harmonisation des deux systèmes de récupération. Selon des représentants du secteur des produits laitiers, la collecte sélective et la consigne peuvent être complémentaires dans la mesure où elles ne visent pas les mêmes matières (03.DM-14). Pour sa part, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets, citant des expériences et des études américaines, conclut que les deux systèmes pourraient coexister tout en atteignant des objectifs élevés de récupération (06.DM-67).

La position de la Commission

Telles qu'elles ont été présentées dans les sections précédentes, la collecte sélective et la consigne sont deux modes de récupération des matières résiduelles bien implantés au Québec. Si la récupération constitue leur objectif commun, chacun de ces modes, en revanche, possède des caractéristiques qui leur confèrent certains avantages et leur imposent certaines limites. En pratique, cela se traduit par des différences importantes en ce qui concerne les règles de fonctionnement, les possibilités d'usage, le rendement et les coûts.

La collecte sélective : avantages et limites

Comme on l'a vu, le secteur résidentiel génère annuellement 2,4 millions de tonnes de résidus, ce qui représente le tiers des matières résiduelles au Québec. De ce fait, les résidus domestiques constituent une cible majeure de mise en valeur pour l'atteinte de l'objectif de réduction de 50 % des déchets éliminés au Québec. Par sa simplicité et sa familiarité pour la population, la Commission estime que la collecte sélective constitue le moyen le plus approprié et le plus efficace pour assurer la récupération des matières recyclables provenant de ce secteur, de même que d'un nombre important des ICI.

La Commission constate l'effort considérable déployé par la moitié des municipalités en vue d'implanter la collecte sélective sur leur territoire, avec la collaboration de Collecte sélective Québec, sans contrainte réglementaire et dans des circonstances parfois difficiles. Grâce à ces efforts et à cette collaboration, la collecte sélective a marqué un progrès considérable au Québec depuis son introduction vers la fin des années 80. Mais la pratique est loin d'atteindre les limites de son potentiel, en matière de disponibilité du service à l'ensemble de la population, de taux de participation et de taux de capture. Si l'on se limite aux résidus d'origine domestique, le potentiel réalisable de récupération est de l'ordre de 560 000 tonnes par année. De ce potentiel, les programmes municipaux de collecte sélective réussissent à récupérer 216 000 tonnes, ce qui représente 38 % du potentiel réalisable. La Commission constate aussi que les programmes québécois de collecte sélective sont moins efficaces comparativement, par exemple, à l'Ontario qui, avec une population 50 % plus élevée que le Québec, arrive à mettre en valeur deux fois plus de matières secondaire par la voie de la collecte sélective.

Par ailleurs, la collecte sélective souffre de certaines limites au regard de la qualité des matières récupérées. Et c'est particulièrement le cas pour le verre qui s'expose au risque de bris durant les opérations de collecte, de transport et de tri. Aussi, la Commission estime-t-elle qu'une amélioration du rendement de la collecte sélective est nécessaire pour permettre l'atteinte des objectifs convenus en matière de mise en valeur. Cependant, contrairement à la consigne, l'amélioration du rendement de la collecte sélective est une tâche relativement complexe. Elle nécessite l'extension des services de collecte sélective de porte en porte à l'ensemble de la population, une amélioration des équipements et de l'organisation des activités de collecte, ainsi que des programmes d'information et de sensibilisation afin d'assurer un niveau de participation élevé de la part des citoyens. En outre, l'amélioration du rendement de la collecte sélective exige de recourir à des incitations financières telle la tarification à l'unité des services d'enlèvement des déchets destinés à l'élimination.

Selon la Commission, la proposition du MEF à l'effet de rendre la collecte sélective obligatoire pour l'ensemble des municipalités constitue un pas important dans la direction du renforcement de la collecte sélective qui mérite d'être appuyé.

Par ailleurs, sur le plan financier, la Commission est d'avis que le financement des activités de collecte sélective par des cotisations obligatoires à prélever auprès de l'industrie représente une mesure efficace et une manière équitable de mettre en pratique les principes de responsabilités à la base de la politique du MEF en matière de mise en valeur.

Quant aux modalités de ce financement, le MEF précise dans le document de consultation que ces cotisations devront permettre de financer la création et la mise en exploitation des systèmes et des équipements de réduction et de réemploi, certaines dépenses liées à la collecte et au transport des matières recyclables des municipalités, de même que les coûts de préparation et de mise en marché des matières à des fins de recyclage et de valorisation. Le document ajoute que les programmes municipaux de collecte sélective devront satisfaire à des critères d'efficacité et de rendement pour bénéficier du soutien financier de la société proposée.

La Commission appuie cette position dans la mesure, cependant, où les cotisations des entreprises contribuent à répondre aux besoins suivants:

- l'implantation des infrastructures du système de collecte (contenants et moyens de transport adaptés à la tâche);
- les coûts supplémentaires de transport vers des centres de tri, s'il y a lieu;
- les coûts supplémentaires de tri et de conditionnement des matières récupérées;
- tout autre coût supplémentaire qui pourrait être occasionné par des conditions de marché défavorables à l'écoulement des matières récupérées et ce, sans égard à la durée de ces conditions;
- les coûts des campagnes de sensibilisation et d'information de la population afin d'assurer leur participation active et disciplinée dans un système de collecte sélective étendue.

Par ailleurs, la Commission note l'effet positif de la tarification des services d'enlèvement des déchets destinés à l'élimination sur la récupération des résidus domestiques. La Commission juge favorablement que les municipalités du Québec recourent à cette pratique. Cela aura l'avantage de créer une incitation financière à la récupération, d'être conforme au principe du pollueur-payeur et d'assurer aux municipalités une source équitable de financement pour leur prise en charge des matières résiduelles.

La consigne : avantages et limites

La consigne, comme mode de récupération, s'appuie sur l'introduction d'une incitation financière au retour des matières consignées. Comme facteur incitatif, elle se distingue d'une taxe par le fait qu'elle rend la compensation (la récupération de la valeur de la consigne) conditionnelle à la volonté du

consommateur de faire un geste pertinent supplémentaire, soit celui de remettre après usage l'objet consigné au bon endroit.

Le caractère incitatif de la consigne explique son rendement fort élevé avec des taux de récupération qui varient entre 72 % et 98 % selon la matière et la valeur de la consigne. La récupération par la voie de la consigne est aussi davantage favorisée lorsque la reprise des objets consignés est assurée par les points de vente, comme cela se fait au Québec. Cela permet aux consommateurs d'intégrer sans grand effort la pratique de retour des objets consignés dans leurs activités quotidiennes d'approvisionnement. Comme la consigne impose aux consommateurs la responsabilité de séparer les objets consignés à la source, elle favorise la récupération des objets réutilisables telles les bouteilles de bière, et réduit le risque de contamination des matières récupérées.

Outre ces avantages, la consigne constitue un moyen efficace de prévenir la prolifération des déchets anarchiques. Cela explique le recours accru à la consignation à partir des années 70 dans plusieurs pays industrialisés en réponse à la prolifération de ces déchets après l'introduction massive des contenants à remplissage unique sur le marché des boissons.

Cependant, la contribution de la consigne au taux global de récupération des matières résiduelles est déterminée par les catégories des matières consignées et par la proportion qu'elles représentent dans le flux global de ces matières. Ainsi, si la consigne assurait la reprise de 100 % des contenants à remplissage unique, sa contribution à la récupération demeurerait l'équivalent de 1 % du poids du sac vert (2,4 millions de tonnes par année). Un élargissement de la consigne aux boîtes de conserve, aux bouteilles de vin et spiritueux, qui assure une reprise à 100 %, n'aurait une contribution globale que de 2,2 % du contenu du sac vert du point de vue de la récupération. Une extension de la consigne à tous les contenants alimentaires et de produits ménagers, avec un taux de reprise également de 100 %, rehausserait cette contribution à 5 % du contenu du sac vert. Cela constitue le potentiel maximal de récupération de la consigne, étant donné la difficulté pratique d'envisager la consignation des matières autres que l'ensemble des contenants sur le marché.

Comme nous l'avons vu, le coût de la consigne est un sujet fortement controversé. Il a été également établi que les divergences d'évaluation de ces coûts sont considérables. Favorable au maintien et à l'élargissement de la consigne, Recyc-Québec affirme que le système de consignation publique à sa charge s'est soldé par un surplus de 550$ par tonne de matières récupérées en 1995. Responsable de la récupération et du recyclage des matières récupérées par le même système, l'Association des embouteilleurs de boissons gazeuses du Québec présente une ventilation des coûts qui démontre une perte nette de 371$ par tonne pour la même année. Favorable au maintien et à l'élargissement de la consigne, l'Association des brasseurs du Québec fixe le coût du système à 245$ la tonne. Pour Collecte sélective Québec, organisme opposé à l'élargissement de la consigne, ce coût serait de l'ordre de 498$ la tonne.

Cependant, plusieurs études[1] en arrivent à la conclusion que le coût par tonne de la consigne est plus élevé que celui de la collecte sélective. Des interventions devant la Commission corroborent en outre ce constat.

1. Franklin Associates, Ltd., for Anheuser-Busch Companies, Inc., «The Role of Beverage Containers in Recycling and Solid Waste Mangement», Prairie Village, avril 1989; Franck Ackerman et Todd Schatzki, «Bottle Bills and Curbside Recycling Collection», *Resource Recycling*, juin 1991.

Certes, la consigne assure des avantages importants sur le plan de la réduction des déchets anarchiques et des coûts de leur enlèvement par les municipalités, sans compter les coûts des blessures et des dommages aux véhicules occasionnés par la prolifération du verre brisé dans les parcs et sur les voies publiques. Cependant, la Commission n'a pu obtenir des données qui lui permettraient de quantifier ces coûts. Elle note par ailleurs qu'aucune information qui lui est disponible suggère que les déchets anarchiques constituent un problème moins important au Québec qu'en Ontario où la consigne est limitée aux contenants réutilisables.

Par ailleurs, la Commission estime essentiel de conserver à la consigne son caractère fondamental d'instrument économique ayant principalement une finalité écologique précise. Pour le public comme pour les secteurs industriels, la consigne ne devrait pas prendre la forme d'une taxe déguisée ou être perçue comme telle. Elle ne doit non plus être utilisée comme mécanisme commode de collecte de fonds destinés à servir des fins sans lien direct avec l'objet ciblé par la consignation.

L'effet de la consigne sur la collecte sélective

Plusieurs participants sont d'avis que la consignation de certains contenants a des effets négatifs sur la collecte sélective. Ainsi, selon Collecte sélective Québec, la consignation des contenants d'aluminium destinés au recyclage prive la collecte sélective d'une matière parfaitement récupérable, dans le bac de récupération, qui a une valeur fort élevée sur le marché des matières secondaires.

Selon d'autres participants, cette situation précarise les assises financières de la collecte sélective et à réduire l'envergure économique et sociale des activités locales de tri et de conditionnement des matières récupérées.

L'opportunité de la consigne

La consigne est particulièrement efficace pour des objets ou des matières résiduelles dont la récupération serait difficile à assurer sans incitation économique. La Commission est d'avis que l'opportunité de frapper un objet d'une consigne doit être avant tout déterminée par un examen de la facilité et de l'urgence de récupération d'un tel objet. Or, la facilité de récupération n'est pas seulement tributaire de facteurs tels la valeur, le poids, le volume, les dimensions ou la matière de fabrication d'un tel objet. Elle devrait l'être également en tenant compte des facteurs suivants :

- l'opportunité de favoriser le réemploi de l'objet en question ;
- la disponibilité d'autres moyens de récupération ;
- le cadre d'usage de l'objet en question ;
- l'effet du mode de récupération sur la facilité de recyclage de la matière récupérée.

Quant à l'urgence de récupérer un objet, elle est déterminée essentiellement par le danger qu'un tel objet pourrait faire courir à l'environnement et à la santé.

En matière de réemploi, la consigne constitue un moyen efficace d'assurer la récupération des contenants réutilisables. Pourtant, à l'examen des données disponibles, la Commission est d'avis qu'à elle seule, la consigne n'est pas en mesure de renverser une tendance à long terme en faveur des contenants à remplissage unique dans le secteur des boissons sur le marché nord-américain. Si la supériorité des contenants réutilisables est établie par des analyses standardisées de cycle de vie, la Commission estime essentiel que des mesures réglementaires doivent être mises en place pour en imposer l'usage dans les secteurs et pour les contenants où une telle supériorité est démontrée. Dans une telle situation, le recours à un système de consigne différentielle pourrait être envisagé pour assurer la récupération des contenants réutilisables.

Quant au deuxième facteur, il paraît évident que l'absence d'un système étendu et performant de collecte sélective ou l'incapacité d'implanter un tel système est un élément qui doit favoriser le recours à la consignation comme moyen de récupération. Cela est en effet le cas, par exemple, des provinces Atlantiques et des Prairies où les caractéristiques démographiques, les distances, et la densité des agglomérations urbaines ne sont pas considérées favorables à l'implantation d'un système étendu de collecte sélective.

Dans une situation où la collecte sélective s'offre comme moyen efficace et économique de récupération, le cadre d'usage doit déterminer l'opportunité de consigner ou non un objet donné. Ainsi, une boîte de céréale, un contenant flexible d'emballage sous vide de café et une cannette de boisson pourraient avoir le même volume et le même poids. Pourtant, le cadre d'usage doit favoriser la consignation de la cannette de boisson, dans la mesure où elle constitue un produit susceptible d'être consommé hors domicile, ce qui augmente considérablement la possibilité de son abandon comme déchet anarchique. Le même raisonnement s'applique aussi en regard d'une bouteille de vin et un contenant de boisson gazeuse. Le cadre d'usage rend plus probable l'abandon du contenant de boisson dans la rue que la bouteille de vin. Dans de telles situations, il serait plus indiqué de consigner en priorité les contenants de boissons à remplissage unique que les boîtes de céréale, l'emballage flexible de café ou la bouteille de vin, à moins qu'une évaluation économique des coûts conseille le contraire.

La consigne serait également indiquée pour les cas où la collecte sélective ne peut assurer la récupération d'une matière en état qui conserve sa valeur ou qui en facilite le recyclage. Ainsi, s'il est essentiel de minimiser les risques de bris et de mélange de couleurs pour assurer une mise en valeur réussie de verre, il serait préférable de consigner les contenants de verre plutôt que de les confier à la collecte sélective. Il en est autrement des cannettes d'aluminium dont la facilité de recyclage semble être indifférente au mode de récupération utilisé.

Finalement, à défaut de systèmes efficaces de prise en charge par l'industrie, la consigne constitue un moyen efficace pour assurer la récupération des contenants et des matières qui posent un danger pour l'environnement et la santé, tels les résidus dangereux d'origine domestique. Le tableau 6.9 reprend sous forme synthétisée, les attributs de la collecte sélective et de la consigne comme modes de récupération.

La Commission propose donc que le gouvernement tienne compte de ces considérations lorsqu'il s'agira de maintenir le système de consigne actuel ou de l'étendre à d'autres produits. De telles mesures doivent aussi tenir compte du principe de responsabilité des entreprises pour la prise en charge des résidus de leurs produits selon des objectifs de mise en valeur fixés par le gouvernement comme le

stipulent les chapitres 4 et 13 de ce rapport. La Commission fait également sienne la proposition du MEF d'élargir la consigne uniquement si elle se justifie par des gains environnementaux qui respectent les principes du développement durable et de l'équité entre les fabricants des divers produits.

Sur cette base, la Commission estime que les coûts du système actuel de consigne publique doivent faire l'objet d'une analyse détaillée qui tient compte des considérations d'équité auxquelles adhère le gouvernement. Toute extension de la consigne à d'autres produits devra s'appliquer sur cette analyse et ces considérations.

Pour ce qui est des produits de la SAQ, la Commission juge important que le MEF valide les analyses qu'elle a présentées au sujet de la récupération de ses contenants par la voie de la collecte sélective, ainsi que ses conclusions voulant qu'elle ait rempli ses obligations vis-à-vis du MEF et du MICST à ce sujet. L'opportunité d'établir une consigne sur les produits de la SAQ doit tenir compte de cette validation préalable.

Tableau 6.9 Synthèse des attributs comparatifs de la collecte sélective et de la consigne comme modes de récupération

	Collecte sélective	Consigne
Application	Générale	Spécifique aux matières consignées
Incitation financière	S'y prête par la tarification	Présente
Facilité d'application	Générale sans égard aux matières et à leur forme	Mieux adaptée aux contenants rigides et à certains résidus dangereux
Potentiel réalisable de récupération	Limité par le % valorisable de l'ensemble des résidus	Limité par les catégories de matières consignées et leur proportion de flux global des matières résiduelles
Les 3RV	Facilité de mise en valeur et d'élimination correcte de certains résidus	Facilité de réemploi et d'élimination correcte de certains résidus
Principe du pollueur-payeur	Spécifique aux consommateurs ou partagé entre citoyens et entreprises	Spécifique au consommateur individuel
Potentiel de réduire les déchets anarchiques	S'y prête indirectement par sa valeur éducative	Élevé
Coût net par tonne récupérée	Varie selon l'efficacité de la collecte et les conditions de marché	Plus élevé que celui de la collecte sélective
Influence mutuelle	Aucune incidence financière sur la consigne	Incidence financière négative sur la collecte sélective
Principe de la responsabilité de l'industrie	S'y prête	S'y prête

■ Recommandation 17

À l'égard des modes de récupération, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1° le service de collecte sélective de porte en porte devrait constituer une priorité pour toutes les municipalités du Québec quand la densité de la population le justifie ;

2° les équipements et les techniques de collecte utilisées devront être aptes à conserver la qualité des matières récupérées ;

3° la société proposée et Collecte sélective Québec devront mettre à la disposition des municipalités et des entreprises de récupération tous les moyens nécessaires pour améliorer la qualité et la quantité des matières récupérées, qu'il s'agisse de conseils techniques ou de formation ;

4° les municipalités devront fournir aux citoyens toute l'information pour favoriser leur participation aux activités de collecte ; la société proposée et Collecte sélective Québec devront apporter leur concours aux activités d'information et de sensibilisation ;

5° le recours à la consigne différentielle devrait être retenu pour favoriser la récupération des contenants réutilisables si le réemploi de ces contenants est souhaitable après que la supériorité environnementale et économique de cette solution ait été validée par des analyses standardisées de cycle de vie ;

6° les coûts du système actuel de consigne publique devront faire l'objet d'une analyse détaillée qui tienne compte des considérations d'équité et l'extension de la consigne publique à d'autres produits devra être précédée d'une telle analyse, en tenant compte du principe de responsabilité des entreprises en matière de prise en charge des résidus de leurs produits ;

7° l'opportunité d'imposer une consigne sur les produits de la Société des alcools du Québec devra tenir compte d'une validation des analyses réalisées par la SAQ au sujet de la récupération de ses contenants par la voie de la collecte sélective.

Chapitre 7 Les catégories particulières de matières résiduelles

Les boues organiques non dangereuses

L'état de la situation

Parmi les matières résiduelles générées au Québec, nous trouvons des boues de fosses septiques, celles qui découlent des activités de filtration d'eau potable et d'épuration des eaux usées municipales, de même que les boues organiques issues des activités industrielles. Le traitement des boues, qui contiennent généralement plus de 95% d'eau, dépend de leur nature. Leur composition finale varie selon les types de contaminants que contiennent leurs eaux d'origine. L'objectif des traitements qu'elles subissent est de réduire leur teneur en eau, d'éliminer les mauvaises odeurs dues à la présence de matières putrescibles, de réduire leur charge organique et, finalement, de détruire les organismes pathogènes qu'elles contiennent, le cas échéant.

Les boues de fosses septiques

Les boues de fosses septiques proviennent des résidences non raccordées à un réseau d'égout municipal. Les caractéristiques de ces boues sont fonction du nombre de personnes desservies, de leur mode de vie et de la fréquence des vidanges des installations. Les critères de caractérisation des boues de fosses septiques ont trait aux concentrations de métaux et au contenu bactériologique (00.DA-41).

Le traitement retenu pour les boues de fosses septiques dépend de leur destination finale. Avant d'être enfouies, les boues doivent atteindre un degré de siccité supérieur à 15%, alors que celles qui sont valorisées doivent être stabilisées afin de ne pas occasionner de nuisances au milieu récepteur lors de leur utilisation. Parmi les différents systèmes de traitement des boues de fosses septiques, celui du lagunage est le plus utilisé au Québec. Parmi les 64 lieux de traitement compilés à partir des documents déposés lors de l'audience publique, on dénombre 43 lieux de lagunage répartis dans les 16 régions administratives (00.DA-64).

Le système de traitement par lagunage consiste à laisser pendant plusieurs mois, parfois quelques années, les boues liquides séjourner successivement dans un bassin de décantation puis dans un étang d'infiltration, en misant sur le pouvoir épurateur du sol. Lors de l'audience, le MEF a indiqué que les risques potentiels de contamination des eaux souterraines associés à ce type de traitement des boues de fosses septiques a amené le Ministère à considérer un moratoire, non encore appliqué, sur l'implantation ou l'agrandissement de lieux de traitement par lagunage (séance du 19 mars 1996, en soirée, p. 32).

Au Québec, le volume total des boues à vidanger et à traiter annuellement demeure encore méconnu. Le MEF, dans le *Guide sur la gestion de fosses septiques,* évaluait en 1988 à partir des données démographiques de l'époque que, si toutes les résidences avaient des installations conformes et si toutes les vidanges se faisaient selon le règlement, le volume potentiel des boues de fosses septiques à traiter serait de l'ordre d'au moins 1 000 000 de mètres cubes. Dans le document de consultation publique, le Ministère a évalué à 6 000 tonnes de matière sèche la quantité de boues de fosses septiques qui doit être traitée et éliminée chaque année. Cependant, cette quantité distribuée sur l'ensemble du territoire québécois représente localement des volumes pouvant rendre difficile leur mise en valeur (00.PR-3). La préparation de plans de gestion des boues de fosses septiques fait actuellement l'objet d'expériences pilotes dans six MRC au Québec (séance du 4 mars 1996, en après-midi, p. 152).

Actuellement au Québec, la responsabilité des boues de fosses septiques est partagée entre le propriétaire de l'installation et le vidangeur de la fosse. Le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.8) édicte que la vidange d'une fosse utilisée de façon saisonnière doit se faire tous les quatre ans, alors qu'une utilisation à l'année nécessite une vidange aux deux ans (article 13). Les boues vidangées doivent être déposées dans un endroit autorisé conformément à l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (article 6). Dans un document déposé lors de l'audience, le MEF indique que l'obligation de vidanger tous les deux ans n'est pas respectée par tous les propriétaires, ceux-ci attendant souvent d'avoir des problèmes avant de faire appel à un vidangeur. Lorsque l'obligation est respectée, la destination finale des boues vidangées n'est pas toujours celle d'un site de traitement autorisé. Des déversements «anarchiques» seraient pratiqués dans des carrières, des sablières, sur des terres agricoles et même directement dans les cours d'eau (00.DA-41).

Les boues organiques d'origine municipale

Les boues organiques d'origine municipale sont principalement issues des résidus des processus d'épuration des eaux usées recueillies par les réseaux collecteurs des municipalités. De faibles volumes sont également générés par les usines de filtration d'eau potable.

Les volumes et les caractéristiques des boues des équipements d'assainissement varient selon la population desservie, la nature des rejets industriels déversés dans le réseau municipal des eaux usées et le type de traitement des eaux usées (00.DA-77). Après les étapes de prétraitement qui permettent de retirer les déchets de grande dimension (dégrillage), l'huile et le sable (déhuilage et dessablage), les eaux usées sont acheminées vers des bassins ou des étangs où la matière organique, dégradée par les microorganismes, est sédimentée (décantation). Les matières qui se déposent sont des boues. Par la suite, les boues sont traitées afin d'en réduire le volume et d'éliminer les odeurs liées à la présence de matières putrescibles. Les traitements les plus connus sont l'épaississement, la stabilisation, le conditionnement, la déshydratation par des moyens mécaniques, le séchage à haute température et le compostage. Enfin, les boues peuvent être plus ou moins déshydratées avant d'être acheminées vers des lieux de valorisation agricole, incinérées ou enfouies dans un site d'enfouissement sanitaire si elles présentent une siccité de l'ordre de 15 % (00.DA-77).

Lors d'une séance publique, le MEF a déposé un bilan de l'évolution de la gestion des matières résiduelles au Québec, dans lequel se trouve l'information sur les quantités de boues municipales selon leur destination finale. Les quantités de boues enfouies, indiquées au tableau 7.1, correspondent au cumul des boues déshydratées enfouies telles quelles et des cendres de boues incinérées qui sont acheminées à différents LES. Dans le cas de l'incinération, les chiffres correspondent aux tonnages cumulatifs, estimés par le MEF, des boues éliminées par les incinérateurs des communautés urbaines de Québec et de Montréal et celui de Longueuil. Enfin, les quantités destinées à la valorisation agricole sont basées sur des estimations du MEF et elles comprennent, en plus des boues des stations d'épuration, celles de fosses septiques (00.DA-119). À la lecture du tableau, on constate que c'est la valorisation pour le compostage ou la fertilisation qui a le plus progressé. Cependant, sur le total des boues générées, la proportion de celles qui sont valorisées demeure nettement inférieure aux deux autres destinations.

Tableau 7.1 Quantités de boues des équipements municipaux selon les destinations finales, en tonnes de matières sèches

Destinations	1988		1992		1994	
Incinération	27 500	42,9 %	53 000	42 %	65 000	36 %
Enfouissement	36 500	56,9 %	71 000	56 %	95 000	53 %
Valorisation (compostage/fertilisation)	100	0,2 %	2 000	2 %	20 000	11 %
TOTAL	**64 100**	**100 %**	**126 000**	**100 %**	**180 000**	**100 %**

Source: 00.DA-119.

Le Programme d'assainissement des eaux usées municipales amorcé en 1978 avait pour objectif de traiter les eaux usées des municipalités dotées d'un réseau d'égout. Jusqu'en 1995, 549 municipalités se sont prévalues des subventions du programme et 458 stations d'épuration ont pu être établies ou sont en voie de l'être (00.DB-114). Ce programme vise à retourner un effluent convenable dans le milieu aquatique afin d'en récupérer les usages.

Force est de constater qu'il n'a pas été conçu de façon à permettre une valorisation optimale des boues générées. La présence de rejets industriels potentiellement dangereux ou les procédés retenus pour l'épuration des eaux réduisent parfois les possibilités de mise en valeur des boues municipales. Ainsi, par exemple, le recours à des étangs aérés où les phosphates sont précipités par le sulfate d'aluminium procure des boues qui peuvent difficilement être valorisées parce qu'elles contiennent de l'aluminium (séance du 28 mars 1996, en après-midi, p. 96, 100). À cet égard et afin de mieux connaître l'effet des rejets industriels dans le réseau municipal sur la qualité des boues des équipements d'épuration, le MEF élabore actuellement un règlement sur les effluents industriels qui vise à définir des paramètres de base auxquels devront répondre les eaux industrielles avant leur rejet dans le réseau des eaux usées municipales (séance du 10 avril 1996, en après-midi, p. 96-100 et p. 110-111).

Les boues organiques d'origines industrielles

Au cours de l'audience publique, l'industrie des pâtes et papiers a été la seule à s'exprimer sur le sujet, mais d'autres secteurs, telle l'industrie agroalimentaire, génèrent également des boues organiques. Ainsi, les entreprises de transformation de la viande et du lait sont la source de boues liquides très putrescibles dont le faible volume, dans le cas d'abattoirs, de laiteries ou de fromageries de petites dimensions et répartis sur le territoire, rend le traitement difficile (00.PR-3).

Le secteur des pâtes et papiers

Dans le cas des pâtes et papiers, l'industrie génère trois types de boues. Le premier provient du traitement primaire des eaux de procédés de l'usine, qui consiste à retirer les fibres de bois en suspension dans les eaux usées. Le deuxième découle du traitement secondaire par lequel on retire les biosolides. Quant au troisième, il s'agit des résidus de désencrage découlant du recyclage du papier que sont les encres, les fibres et la glaise utilisée comme remplissage (séance du 30 avril 1996, en après-midi, p. 12; 06.DM-19).

En 1994, les traitements primaires généraient 300 000 tonnes de résidus secs par année alors qu'une estimation pour 1996 fixe à 105 000 tonnes par année les résidus secs de 41 fabriques qui ont recours à un traitement secondaire. De plus, les résidus de désencrage sont estimés à 600 000 tonnes humides par année pour 1996 (00.DB-79). Les boues issues du traitement des eaux de procédés représentent le quart des résidus générés par l'industrie papetière québécoise (06.DM-19). Une campagne de caractérisation menée en 1994 sur 13 groupes de composés au moyen de 160 paramètres (dont 23 métaux, 10 BPC, 15 dioxines et furannes, 35 phénols et 21 HAP) a montré que les contaminants potentiels sont à l'état de traces ou tout simplement non détectables. Selon les représentants de cette industrie, les boues des installations papetières ne poseraient aucun problème majeur pour leur utilisation à des fins de valorisation (00.DB-79). Leur potentiel d'utilisation comme amendement organique pour les sols favorise leur valorisation dans les activités agricoles, horticoles ou sylvicoles (06.DM-19).

Les boues de l'industrie papetière font partie des «déchets de fabrique» et leur gestion est couverte par le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*. Ce règlement renvoie à l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour la valorisation de ces boues. Un certificat d'autorisation émis par le MEF est requis pour valoriser les résidus des fabriques de pâtes et papiers. Les critères de qualité dont dispose l'industrie sont définis à partir de guides et de directives de valorisation établis au Québec, ailleurs au Canada ou aux États-Unis (06.DM-19).

La proposition du MEF

La problématique de gestion des boues a amené le Ministère à formuler dans le document de consultation publique une recommandation par laquelle les communautés urbaines et les MRC auraient la responsabilité d'élaborer et de réaliser des plans directeurs de gestion intégrée des boues. Ces plans devraient faire partie des plans de gestion des résidus (00.PR-3, p. 45).

Lors de l'audience publique, le MEF a précisé que l'obligation qui serait faite aux communautés urbaines et aux MRC serait essentiellement de constituer un portrait de la situation en matière de production, de gestion et de valorisation des boues sur leur territoire respectif et ce, autant pour les boues municipales, domestiques (fosses septiques) qu'industrielles (séance du 22 avril 1996, en soirée, p. 140). Si les communautés urbaines et les MRC sont imputables de la préparation du plan, selon l'expression du MEF, elles ne sont cependant pas responsables de leur gestion qui revient plutôt aux industries, aux municipalités et aux individus qui génèrent ces boues (séance 25 avril 1996, en soirée, p. 35). Au cours de l'audience publique, le MEF a indiqué qu'aucune aide financière n'était envisagée pour le développement des plans de gestion des boues (*ib.*, séance du 4 mars 1996, en après-midi, p. 150).

Les commentaires et les propositions des participants

Les opinions exprimées lors de l'audience se regroupent autour de deux thèmes, soit le plan de gestion des boues et leur destination finale.

Le plan de gestion des boues

La proposition du Ministère a été accueillie favorablement par la presque totalité des participants. Plusieurs d'entres eux ont néanmoins fait des suggestions quant aux modalités d'application.

Sur la question de la responsabilité de la gestion des boues, les divers témoignages entendus à l'audience confirment la volonté du MEF de responsabiliser ceux qui génèrent les boues. Ainsi, le responsable sera tantôt une municipalité, une communauté urbaine, une régie intermunicipale, tantôt une entreprise ou un utilisateur de fosse septique. Cependant, les avis divergent lorsqu'il s'agit d'intégrer l'ensemble de la problématique de la gestion des boues d'un territoire dans un plan de gestion sous la responsabilité de la MRC. Tout en demeurant ouverts à des ententes conjointes de mise en valeur, des représentants d'entreprises de pâtes et papiers se sont opposés à l'inclusion des boues de traitement de leurs résidus dans un plan directeur de gestion des boues au niveau municipal (04.DM-13; 05.DM-22; 06.DM-19). La Communauté urbaine de Montréal considère que l'existence sur son territoire d'infrastructures réservées à la gestion des boues rend inutile l'incorporation de cette gestion dans leur plan régional de gestion intégrée des matières résiduelles (00.DM-77).

Pour des raisons d'équité et de disposition adéquate des boues, plusieurs représentants de MRC soutiennent que la prise en charge des boues issues des stations d'épuration municipales et des installations individuelles est du ressort des autorités régionales. Déjà, plusieurs MRC avaient dans leur premier schéma d'aménagement présenté des objectifs en rapport avec la gestion intégrée des boues de leur territoire. Cependant, on ne manque pas de souligner que l'encadrement légal de la prise en charge devra être revu afin de légitimer le rôle des MRC en matière de gestion des boues.

Compte tenu des coûts rattachés à la réalisation des plans directeurs de gestion intégrée des boues, des participants demandent au gouvernement d'octroyer aux MRC les enveloppes financières et le soutien technique nécessaires pour atteindre les objectifs fixés en regard de la préparation d'un plan de gestion

des boues. Afin d'échelonner dans le temps les dépenses prévues, un délai minimal de cinq ans devrait être prévu (15.DM-11; 01.DM-11; 05.DM-27). Plusieurs demandent d'attendre l'évaluation des expériences pilotes de gestion des boues de fosses septiques menées actuellement dans six MRC avant d'en imposer l'application à l'ensemble du Québec.

En ce qui concerne la gestion des boues de fosses septiques, certains suggèrent que le territoire d'application que sous-tend la proposition gouvernementale ne représente pas une entrave à la libre circulation des boues et ce, afin de faciliter leur traitement adéquat à un coût raisonnable et d'assurer aux exploitants d'ouvrages une clientèle stable et suffisante pour rentabiliser l'équipement performant (06.DM-117; 16.DM-32). Dans le cas des boues de fosses septiques, on souligne que la problématique gagnerait à être étudiée sous l'angle d'une interrelation des MRC pour une meilleure gestion des quantités générées. Des ententes entre MRC devraient être possibles (15.DM-15; 08.DM-1; 06.DM-98). Un projet de vidange obligatoire des fosses septiques a été mené dans le canton de Magog. Selon le responsable de son application, ce projet, qui visait le contrôle des installations, a permis, outre les corrections à apporter aux installations, de conscientiser les utilisateurs quant à la préservation de la qualité de leur environnement et ce, à un coût moindre pour chaque propriétaire (05.DA-4).

Les destinations finales des boues

Selon plusieurs participants qui ont abordé le sujet, l'enfouissement ne devrait pas être autorisé comme destination finale, entre autres pour les boues des stations d'épuration; tout au plus devrait il représenter une solution de dernier recours après que ces dernières aient été stabilisées dans le cas des boues qui ne peuvent être valorisées. Plusieurs ont fait remarquer que le méthane qui résulte de l'enfouissement est dommageable pour l'environnement puisqu'il contribue à l'effet de serre. Un représentant de l'industrie des pâtes et papiers a indiqué que l'enfouissement des résidus de cette industrie découle de la réglementation actuelle et que ce mode d'élimination va à l'encontre du potentiel de valorisation de ces matières (05.DM-22). Considérant par ailleurs que l'incinération génère du CO_2, gaz à effet de serre, et qu'elle engendre des résidus de combustion qui doivent eux-mêmes être éliminés, les participants rejettent ce mode d'élimination pour les boues (06.DM-24; 12.DM-10; 16.DM-30).

Parmi les destinations finales des boues, c'est la valorisation à des fins agricoles et sylvicoles ou la réhabilitation des sites qui reçoit l'assentiment des participants. Certains ont cependant exprimé la crainte que la présence de substances toxiques dans les boues contaminent les sols agricoles. Malgré tout, la valorisation comme fertilisant constituerait la meilleure solution pour les boues compte tenu de leur teneur en éléments nutritifs (06.DM-35). Il ressort toutefois que des précautions doivent être prises si l'on veut obtenir des boues de qualité qui assureraient une utilisation sécuritaire comme fertilisant.

Dans le cas des boues issues du traitement des eaux usées municipales, il est clair que les rejets industriels dans les égouts collecteurs des municipalités et le choix des modes de traitement des eaux exercent une influence sur leur qualité. La réduction et l'élimination à la source des produits dangereux dans les réseaux d'égout et le contrôle des rejets industriels au niveau municipal paraissent indispensables aux yeux de plusieurs participants (06.DM-9; 06.DM-24; 16.DM-25). La nature des boues générées par les usines d'épuration dépend des traitements qui y sont appliqués. Dans certains cas, selon des participants, la valorisation biologique des boues pour en faire du compost serait difficile, voire impossible. Des traitements tertiaires pour enlever les métaux lourds et améliorer la qualité

sanitaire s'avéreraient alors nécessaires (16.DM-12; 15.DM-5; 06.DM-24). Des projets particuliers de valorisation de ces boues ont été présentés lors de l'audience: l'usine de granulation des boues à des fins de valorisation agricole de la Communauté urbaine de l'Outaouais (07.DM-14), la valorisation sur une base expérimentale des boues municipales de la ville de Baie-Comeau et des boues industrielles de l'entreprise papetière QUNO comme fertilisant sylvicole (09.DM-6; 09.DM-7), le programme de valorisation agricole des boues de Jonquière associé à un suivi préventif des rejets au réseau d'égout (séance du 30 avril 1996, en après-midi, p. 26).

Contrairement aux boues municipales, les boues de fosses septiques présentent l'avantage de contenir de faibles quantités de métaux lourds et de contaminants organiques. Selon des participants, leur gestion se heurte cependant à deux problèmes importants: la distance entre les lieux de production et d'élimination, et les faibles quantités générées (08.DM-7.1; 06.DM-65). Il en résulte souvent une dispersion non contrôlée dans l'environnement par le biais d'un mélange aux fumiers et lisiers, comme l'a souligné l'un des participants (07.DM-4). L'absence de contrôle quant à la disposition adéquate des boues de fosses septiques par les vidangeurs a également été notée (06.DM-117; 06.DM-80). L'implantation de centres régionaux de disposition des boues de fosses septiques pour une ou plusieurs MRC a aussi été suggérée. Ces infrastructures favoriseraient une meilleure gestion environnementale et la rationalisation des investissements pour la production, entre autres, de compost de qualité (06.DM-80). Une expérience de traitement des boues de fosses septiques a été présentée lors de l'audience publique, soit le compostage d'un mélange boue et bran de scie devant servir à la restauration de parcs de résidus forestiers ou de bancs de gravier (08.DM-7.1). Selon les chercheurs qui mènent l'expérience, le compostage permet d'obtenir un amendement organique sans odeur qui améliore la structure et la fertilité des sols (08.DM-7.1). D'autres ont proposé de vérifier la possibilité de restaurer les parcs à résidus miniers par l'apport de boues de fosses septiques (07.DM-4).

Dans le cas des boues provenant des entreprises papetières, les représentants de l'industrie soutiennent que leur utilisation est bénéfique sur le plan agronomique et sécuritaire pour l'environnement lorsque la gestion en est faite de façon responsable (05.DM-22). Ces résidus peuvent servir d'amendements organiques, à la fabrication de compost ou pour restaurer des sites dégradés. Des travaux de recherche sont menés actuellement sur le potentiel horticole et agricole des résidus de désencrage à la Daishowa de Québec. Les succès de l'épandage de boues de traitement dans les plantations d'arbres permettent également d'envisager leur utilisation en forêt. Des projets expérimentaux sont actuellement en cours dans les Cantons de l'Est pour restaurer un site minier (06.DM-19).

Selon certains participants, l'utilisation des boues comme engrais agricoles entre en compétition avec celle des fumiers et lisiers déjà largement utilisés dans certaines régions. Des participants suggèrent donc une intégration de la gestion de l'ensemble des produits de fertilisation (06.DM-98; 12.DM-8; 16.DM-28). Afin de s'assurer de la qualité des produits et de la capacité de support du milieu, des outils de contrôle devraient être mis en place (05.DM-10; 12.DM-8). L'Association des biologistes du Québec note que les normes concernant les teneurs en métaux lourds des composts et des boues d'épuration devraient être harmonisées. De même, les boues d'usines d'épuration et de fosses septiques devraient faire l'objet d'une caractérisation quant à leur contenu en organismes pathogènes (06.DM-24). La nécessaire caractérisation de la valeur des boues a été soulignée par de nombreux participants. Enfin, quelques-uns ont indiqué l'incohérence du Programme d'assainissement des eaux usées qui a permis l'implantation de systèmes de traitement sans prendre en considération les boues qui en résulteraient (12.DM-15; 15 DM-5; 16.DM-12).

La position de la Commission

Aux yeux de la Commission, il est préférable, pour favoriser une valorisation maximale des boues générées à l'échelle d'une MRC, que les plans de gestion fassent état de l'ensemble des boues organiques engendrées sur le territoire. Les boues de fosses septiques de même que celles qu'occasionnent les activités de traitement municipales devraient être sous la responsabilité des municipalités alors que celles qui émanent des industries devraient demeurer sous leur responsabilité respective de façon à favoriser une gestion responsable auprès de chacune. L'industrie serait ainsi garante de l'entreposage, de la valorisation et de l'élimination, le cas échéant, des résidus qu'elle génère.

Étant donné le problème particulier de collecte et de disposition des boues de fosses septiques, la Commission propose de rendre effective l'obligation de la vidange périodique en confiant la responsabilité aux municipalités. Le coût de ces opérations devrait être chargé à l'usager par l'entremise de la taxation municipale.

La Commission estime nécessaire que les potentiels de valorisation des équipements d'assainissement municipaux soient établis et que les mesures soient prises, le cas échéant, pour réduire la toxicité des boues afin de permettre leur pleine valorisation. Le Programme d'assainissement des eaux devrait s'attaquer prioritairement à cette problématique.

Le plan de gestion devrait dans toute la mesure du possible privilégier la valorisation biologique avant de faire appel à la valorisation thermique. Il ne devrait pas être possible d'éliminer des boues organiques sans avoir préalablement procédé à leur stabilisation.

■ Recommandation 18

À l'égard des boues organiques non dangereuses, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1º les plans de gestion devraient intégrer les plans directeurs de gestion des boues d'origine municipale et celles provenant des fosses septiques ; les plans de gestion devraient également inventorier les boues organiques industrielles qui présentent un potentiel de valorisation ; cette approche devrait favoriser l'optimisation de la mise en valeur des boues organiques de toute origine générées sur un même territoire ;

2º qu'une préférence soit accordée à la valorisation des boues à des fins agricoles, sylvicoles et horticoles plutôt qu'à la valorisation thermique dans la mesure où ces boues présentent des caractéristiques compatibles avec l'usage que peuvent en faire les secteurs concernés ; la mise en décharge ne devrait être autorisée qu'en dernier recours ;

3º des règles de bonnes pratiques devraient être édictées quant à l'usage des boues valorisées, et elles devraient tenir compte de la capacité de support du milieu récepteur et des usages agricoles, sylvicoles et horticoles envisagés ;

4° le futur règlement devrait interdire, à compter de 2005, la mise en décharge et l'incinération des boues organiques qui présentent un potentiel de valorisation; celles qui ne peuvent pas être valorisées devraient être stabilisées avant d'être mises en décharge;

5° une vidange périodique et obligatoire des fosses septiques devra être effectuée par les municipalités; le coût devrait être intégré à la taxation municipale de façon à ce que chaque municipalité en assume la charge dans le but d'assurer un meilleur contrôle de la vidange systématique des fosses septiques, ainsi que de la prise en charge et de la valorisation optimale des boues;

6° la valorisation des boues des usines d'épuration devrait faire partie intégrante de tout programme ou activité d'assainissement et le coût des activités de valorisation devrait être intégré au coût d'exploitation des installations d'assainissement; la Société québécoise d'assainissement des eaux devrait jouer un rôle catalyseur dans la valorisation des boues issues des installations d'assainissement municipales; le MEF devra porter une attention particulière à la qualité des boues des usines d'épuration afin de trouver les correctifs devant permettre leur pleine valorisation;

7° chaque groupe industriel sectoriel responsable d'installations qui génèrent des boues organiques de procédés devrait produire un plan d'action visant une valorisation maximale de ces boues;

8° chaque industrie qui engendre des volumes importants de boues organiques devrait réaliser un bilan-audit et des plans de valorisation selon une fréquence fixée par la société proposée; ces industries devront établir le potentiel de valorisation de leurs boues organiques et en préciser les modes de gestion et de mise en valeur.

Les résidus industriels inorganiques non dangereux

La problématique générale

Les résidus industriels inorganiques non dangereux se divisent en deux catégories: les «déchets spéciaux» et les «déchets solides particuliers». La première regroupe les résidus industriels dont la lixiviation recèle des concentrations de contaminants qui dépassent celles permises par le *Règlement sur les déchets solides*, sans toutefois aller au-delà des normes prévues dans le *Règlement sur les déchets dangereux*. Pour cette catégorie, le MEF retient l'appellation de déchets spéciaux (séance du 5 mars 1996, en après-midi, p. 10). Ils comprennent des résidus tels les sables de fonderie et les résidus d'oxyde d'aluminium qui, actuellement, se trouvent dans un vide réglementaire puisqu'ils ne sont pas couverts par le *Règlement sur les déchets solides*. Ceci a pour effet de rendre leur gestion marginale par rapport à l'ensemble de la problématique des déchets au Québec. Ils ne sont pas éliminés dans des LES

mais dans des lieux d'élimination de déchets spéciaux. Ainsi, au cours de l'audience publique, le MEF a indiqué que ces résidus n'avaient pas été comptabilisés dans les sept millions de tonnes de déchets générés annuellement au Québec et qu'ils n'étaient pas visés par l'objectif de réduction proposé dans le document de consultation publique (séance du 9 avril 1996, en soirée, p. 60).

La deuxième catégorie de résidus industriels inorganiques rassemble ceux qui correspondent à la définition de déchets au sens de l'actuel *Règlement sur les déchets solides*. Ces résidus, comme les laitiers appelés également scories, peuvent être enfouis dans un LES ou dans un DMS. Cependant, comme ils se présentent en grande quantité, leur élimination dans un LES ou dans un DMS pose le problème des coûts rattachés à l'enfouissement et au transport vers le lieu d'enfouissement (séances du 5 mars 1996, en après-midi, p. 16 et du 30 avril 1996, en soirée, p. 68-74). Dans le cas de ces résidus, la Commission retient l'appellation de déchets solides particuliers utilisée par le Ministère lors de l'audience publique (séance du 30 avril 1996, en soirée, p. 68). Les résidus industriels inorganiques non dangereux ne comprennent pas les résidus miniers.

À partir des témoignages entendus au cours de l'audience publique et exprimés dans des documents déposés, les sections qui suivent dressent un état sommaire de la situation de ces deux catégories de résidus et présentent la position du MEF à leur égard.

Les déchets spéciaux : l'état de la situation et la proposition du MEF

La quantité de déchets spéciaux engendrés annuellement, soit environ 40 000 tonnes, est relativement faible par rapport aux sept millions de tonnes de déchets solides générés chaque année au Québec (séance du 30 avril 1996, en soirée, p. 38). Une enquête menée en 1994 par le Service des matières dangereuses du Ministère révèle que ces déchets, tels les sables de fonderie, les résidus d'oxyde d'aluminium, les boues de dissolution de magnésium ou les boues de saumure, proviennent essentiellement de l'industrie métallurgique (00.DA-20).

Un certificat d'autorisation est nécessaire pour l'exploitation d'un lieu d'élimination de déchets spéciaux. Présentement, le Québec compterait sept lieux commerciaux et un autre autorisé mais non en opération (00.D-8.2.4.1; 00.D-8.2.4.2; séance du 5 mars 1996, en après-midi, p. 19 et séance du 10 avril 1996, en après-midi, p. 69). Trois de ces sites sont destinés à accepter un seul type de déchets industriels, par exemple les sables de fonderies à Saint-Robert-de-Sorel. Les cinq autres peuvent recevoir plusieurs types de déchets industriels comme c'est le cas depuis 1995 des sites d'Enfoui-Bec à Bécancour et de Cintec à LaSalle (00.DA-20). De plus, il existe quatre sites privés dont deux reçoivent plusieurs types de déchets.

Au cours de l'audience, le représentant du MEF a indiqué que le Ministère visait à faire disparaître la catégorie des déchets spéciaux en inscrivant tous les déchets industriels dans le projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets (séance du 30 avril 1996, en soirée, p. 36).

Les déchets solides particuliers : l'état de la situation et la proposition du MEF

La gestion des déchets solides particuliers générés par les activités industrielles emprunte deux modalités : l'entreposage sur le terrain même de l'entreprise ou l'enfouissement. L'entreposage de résidus est possible puisque, selon le représentant du MEF, «il a pu y avoir des aménagements faits à partir de l'article 22» (séance du 30 avril 1996, en soirée, p. 94). Les entreprises considèrent en effet qu'il ne s'agit pas de «déchets» au sens réglementaire, mais plutôt d'un produit pouvant être mis en valeur et entreposé à long terme (*id.*, p. 95). À cet égard, le MEF a indiqué en audience que, s'il considérait que les résidus entreposés à l'intérieur des murs de l'entreprise ou sur son terrain n'étaient pas des déchets, ils devaient cependant être entreposés adéquatement et uniquement pour un temps limité (*id.*, p. 97).

Les déchets solides particuliers actuellement entreposés dans la seule région de la Montérégie totalisent environ 1 547 500 tonnes, auxquelles s'ajoutent annuellement quelque 399 600 tonnes (16.DA-2). Les laitiers des aciéries représentent à eux seuls plus de 380 000 tonnes par an (séance du 5 mars 1996, en après-midi, p. 11).

Dans le cas de l'élimination, ces résidus admissibles dans les sites d'enfouissement sont le plus souvent acheminés vers des DMS dont certains peuvent être à l'usage exclusif d'une entreprise. Dans ce cas, la procédure prévue par le *Règlement sur les déchets solides* s'applique. Les certificats d'autorisation émis tiennent compte du type de matières résiduelles particulières qu'ils doivent recevoir (séance du 30 avril 1996, en soirée, p. 92). Il a été souligné lors de l'audience qu'il n'existe aucun bilan équivalant à PEARLES concernant les lieux d'entreposage ou d'élimination des déchets solides particuliers (*id.*,).

L'élimination de ces résidus dans les LES soulève deux problèmes. D'une part, elle aurait pour conséquence de réduire considérablement leur vie utile. D'autre part, les coûts de 35$ à 40$ la tonne ajoutés à ceux du transport vers les lieux d'élimination représenteraient une charge financière importante pour l'industrie. Par ailleurs, les entreprises de récupération considèrent les laitiers comme une matière première (16.DM-4) et elles estiment à cet égard qu'il est inacceptable sur le plan environnemental de les éliminer.

Des recherches sont menées actuellement afin de déterminer le potentiel de mise en valeur des déchets solides particuliers. Une collaboration entre l'industrie et divers centres de recherche (Centre de recherche industrielle du Québec, Centre de recherches minérales, Centre de haute performance de l'Université de Sherbrooke) s'est établie avec les années. Il a été souligné lors de l'audience publique que les scories ou laitiers peuvent être réutilisés pour la fabrication du béton (séance du 30 avril 1996, en soirée, p. 75) ou comme matériau de recouvrement pour les routes. De plus, une étude sur le potentiel de mise en valeur des scories est présentement en cours dans la région de Sorel (séance du 30 avril 1996, en soirée, p. 37).

Le document de consultation publique et le projet de règlement sur la mise en décharge proposent que les déchets solides particuliers soient admissibles à l'enfouissement dans les décharges techniques étanches qui possèdent des systèmes adéquats de captage des gaz et de traitement des lixiviats. Cependant, lors de l'audience publique, le Ministère a estimé qu'il serait injustifié d'exiger que des

matières résiduelles non dangereuses et générées en très grande quantité soient éliminées dans les décharges techniques (séance du 30 avril 1996, en soirée, p. 86-87). Le MEF a également indiqué que l'abolition des DMS aurait des répercussions sur l'élimination des autres résidus qui s'y retrouvent, comme les déchets solides particuliers. Il envisage donc éventuellement d'«ouvrir une catégorie particulière de lieux qui seraient autorisés au cas par cas» (*id.*, en soirée, p. 88).

Les commentaires et les propositions des participants

Au chapitre des résidus industriels inorganiques, seuls les résidus solides particuliers ont fait l'objet de représentations devant la Commission. Elles proviennent de l'industrie de la métallurgie, des entreprises de récupération des résidus de cette industrie et de la table de concertation des industries métallurgiques et environnement.

Tous s'entendent sur la nécessité de poursuivre la mise en valeur des résidus inorganiques issus de l'activité de l'industrie métallurgique. Dans le cas de l'une de ces entreprises, le pourcentage de résidus mis en valeur dépasserait les 50% (16.DM-2). Les recommandations de ces participants portent spécifiquement sur les scories ou laitiers. Un consensus veut qu'il faille rejeter la solution d'éliminer ces résidus dans un lieu d'enfouissement sanitaire pour des raisons à la fois de coûts et de mise en valeur. On a précisé qu'une éventuelle intégration à la réglementation des critères de contamination des sols tirés de la politique de réhabilitation des terrains contaminés pouvait créer un obstacle important à la mise en valeur du laitier de certaines aciéries. C'est le cas en particulier des laitiers qui présentent une concentration en métaux supérieure à la moyenne, alors que les tests montrent qu'ils ne peuvent pas lixivier dans l'environnement. Dans le cas des déchets solides particuliers, il serait donc plus réaliste de gérer les sites d'enfouissement en fonction du lixiviat plutôt qu'en fonction des concentrations de métaux dans les laitiers (16.DM-3.1; 16.DM-4).

Lorsqu'il y a nécessité d'élimination, des participants ont proposé que l'on puisse aménager des sites spécifiques, à usage exclusif. Selon eux, le MEF devrait envisager d'ajouter au projet de règlement sur la mise en décharge une section distincte portant sur les matières résiduelles inorganiques non dangereuses. Cette section permettrait de définir des critères (paramètres de concentration, qualité du lixiviat) et des mesures (étanchéité du site, type de membrane, système de collecte des eaux, échantillonnage, etc.) propres aux résidus industriels de l'industrie métallurgique.

Des participants ont souligné que les résidus générés par leur entreprise s'apparentaient aux résidus miniers, tant par la composition chimique ou la granulométrie que par les volumes en cause. D'ailleurs, deux des sous-produits de QIT-Fer et Titane inc. ont récemment été classés résidus miniers par le MEF (16.DM-2). Les laitiers n'étant plus considérés comme des déchets solides mais plutôt comme des résidus miniers, les sites de disposition pourraient être autorisés en tant que parcs de résidus miniers. La disparition des DMS n'aurait pas alors d'incidence sur les activités d'élimination des résidus de l'industrie métallurgique (16.DM-4).

Par ailleurs, le statut de déchets solides rattaché aux laitiers rend impossible l'importation de ces résidus même s'ils sont considérés comme matière première par les entreprises de récupération. Selon un des représentants de l'industrie métallurgique, l'existence de parcs de résidus miniers ou de sites à usage exclusif devrait même autoriser l'importation de ces résidus afin d'assurer le développement de cette industrie (16.DM-4).

La position de la Commission

La Commission est d'avis que l'approche de gestion retenue pour les résidus industriels inorganiques non dangereux doit responsabiliser ceux qui en sont la source et viser une mise en valeur de l'ensemble de ces résidus. Jusqu'à ce que ces résidus soient entièrement mis en valeur, il importe qu'ils soient entreposés de façon sécuritaire en fonction du risque qu'ils représentent pour l'environnement. Les conditions d'entreposage doivent permettre leur entière mise en valeur lorsque la technologie et les marchés seront disponibles. C'est pourquoi il importe d'éviter de les mélanger à d'autres résidus.

En ce sens, la Commission estime qu'il apparaît nécessaire que les rejets des résidus industriels inorganiques non dangereux ne soient pas autorisés dans un site d'enfouissement technique ou dans tout autre lieux d'élimination qui reçoit plusieurs types de résidus.

■ Recommandation 19

Au regard des résidus inorganiques non dangereux, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1° le groupe industriel sectoriel responsable devra développer un plan d'action visant la réduction, la réutilisation, le recyclage et la valorisation des sous-produits de la métallurgie ;

2° les résidus de type laitier et tout autre sous-produit du secteur de l'industrie métallurgique qui ne sont pas mis en valeur devront être entreposés de façon sécuritaire en évitant de les mélanger entre eux ou avec d'autres matières autrement qu'à des fins de mise en valeur ; ces résidus devront être conservés par celui qui les génère, afin de permettre une récupération et une mise en valeur dès que la technologie et le développement des marchés seront disponibles ; le certificat d'autorisation devra spécifier, entre autres, les modalités de suivi environnemental ;

3° les industries générant des volumes importants de résidus inorganiques non dangereux devront préparer des bilans-audits et établir des plans d'action visant la mise en valeur de leurs résidus ; il reviendra à la société proposée, en collaboration avec le groupe industriel sectoriel, d'établir quelles sont les industries qui devront répondre à ces exigences ;

4° l'importation de résidus industriels inorganiques non dangereux ne devrait être permise que dans le cas où ils sont destinés à une entreprise qui en assure la prise en charge et la mise en valeur dans un délai fixé par le permis d'entreposage.

Les pneus hors d'usage

L'état de la situation

Les caractéristiques

Le pneu est un produit très résistant parce que conçu pour être conforme à des normes sévères de sécurité et résister à d'importants écarts de température. Le procédé de vulcanisation, par lequel on incorpore du soufre au caoutchouc, entraîne un renforcement et une amélioration importante des propriétés élastiques du pneu. Pour rendre parfaitement homogènes les matériaux de base (caoutchouc naturel et synthétique, élastomères et noir de carbone), des liens chimiques très solides sont créés, rendant leur fractionnement ultérieur très complexe. Aussi, le recyclage des pneus ne va pas sans mal et les solutions économiquement rentables pour absorber les fortes quantités accumulées au fil des ans font défaut. C'est ce qui explique qu'à travers le monde, moins de 5% des pneus sont présentement recyclés[1].

En l'absence de solutions et de débouchés suffisants, les pneus hors d'usage se sont retrouvés, jusqu'à présent, dans les lieux d'enfouissement ou dans des sites d'entreposage ainsi que dans des dépôts anarchiques. Bien que le caoutchouc soit relativement inerte et stable sur le plan chimique, le pneu est incompressible et il occupe des volumes considérables dans les sites. Avant de les enfouir, il est donc nécessaire de déchiqueter les pneus, ce qui représente un coût important. Par ailleurs, l'entreposage des pneus constitue un risque majeur d'incendie, avec les conséquences que cela entraîne pour l'environnement et la santé publique. En effet, la combustion non contrôlée des pneus représente une source importante de pollution atmosphérique, notamment par le biais de plusieurs composés organiques nocifs pour le milieu naturel et la santé. La décomposition thermique des pneus lors d'incendies produit aussi des huiles pyrolitiques assimilables au pétrole brut qui sont source de contamination du sol, des eaux de surface et de la nappe phréatique. L'incendie d'un site d'entreposage de 3,5 millions de pneus à Saint-Amable, en 1990, a illustré ce risque de façon spectaculaire et les coûts exorbitants qui en résultent: la facture de la décontamination et de la restauration du site s'est élevée à 12 millions de dollars (00.DB-162). En outre, les sites d'entreposage constituent un foyer de prolifération de moustiques à cause de la forme concave des pneus qui retiennent l'eau de pluie assez longtemps pour permettre aux insectes de s'y développer. Dans certaines régions américaines, la présence de sites d'entreposage de pneus a été associée à la propagation de l'encéphalite, dont les moustiques sont des vecteurs connus (00.DA-123).

Le cadre normatif

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en 1972, les pneus hors d'usage sont assujettis au même régime que l'ensemble des déchets solides.

1. Recycling Council of Ontario: *http://www.web.net/rco/factsheet/*

Dans le *Règlement sur les déchets solides*, le gouvernement prévoit que, «nonobstant les autres dispositions du présent règlement, l'exploitant d'un lieu d'enfouissement sanitaire ne peut accepter une quantité quotidienne de pneus non déchiquetés qui excède 1% du volume total des déchets solides déposés quotidiennement dans le lieu d'enfouissement sanitaire». Puisque 1% de cette masse représente 70 000 tonnes, soit un peu plus que la masse de pneus hors d'usage générés annuellement au Québec, l'enfouissement de tous les pneus hors d'usage est donc théoriquement autorisé (00.DB-62).

En 1989, dans sa Politique de gestion intégrée des déchets solides, le gouvernement soulignait que, «si aucune solution intégrée d'élimination n'a pu jusqu'à maintenant voir le jour, cela est principalement dû à l'absence de réglementation pour leur collecte et pour leur entreposage ainsi qu'aux coûts élevés d'élimination des dépôts actuels». Il préconisait une intervention sectorielle particulière tenant compte des coûts du déchiquetage et du transport.

À la suite des craintes soulevées par l'incendie des pneus de Saint-Amable en 1990, le gouvernement adoptait le *Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage* en janvier 1992 pour combler le vide réglementaire prévalant au Québec sur cette question. L'objectif du gouvernement, d'une part, était d'imposer des contraintes sévères pour tout nouveau site d'entreposage extérieur de 1 000 pneus et plus ou de 68 m^3. D'autre part, le gouvernement voulait discipliner les exploitants des sites existants en exigeant notamment le respect des mesures de sécurité suivantes: îloter les pneus pour freiner les flammes en cas d'incendie et faciliter la circulation des équipes d'urgence, clôturer le site pour éviter le vandalisme, assurer la présence d'un gardien sur le site et tenir un registre des transactions effectuées afin de pouvoir comptabiliser les pneus entreposés. De plus, l'article 13 de ce règlement exigeait une garantie financière de l'exploitant de l'ordre de 2$ par pneu pour le nombre maximum de pneus qu'il était autorisé à entreposer et ce, jusqu'à concurrence de 100 000$.

La collecte, l'élimination et l'entreposage

Au Québec, 4 millions de pneus hors d'usage sont générés annuellement: 3,2 millions de pneus d'automobiles et de camionnettes, et 0,8 million de pneus de camions. Compte tenu que les pneus de camions ont une masse de près de cinq fois supérieure à celle des pneus automobiles, ces 4 millions de pneus représentent un équivalent de 7 millions de pneus d'automobile (EPA), soit un volume d'environ 63 000 tonnes (00.DB-59). En tonnage, le flux annuel des pneus constitue donc moins de 1% du flux global de matières résiduelles générées chaque année au Québec. De ce total, il était estimé en 1995 qu'un million de pneus étaient exportés, 2 millions étaient entreposés, 2 millions étaient éliminés dans des décharges anarchiques ou contrôlées, et 2 autres millions étaient recyclés ou valorisés énergétiquement (00.DB-59). La Commission tient à préciser qu'elle a noté plusieurs divergences quant aux chiffres relatifs aux pneus hors d'usage, attribuables parfois à l'année de référence.

Le tableau 7.2 donne le bilan de la gestion des pneus hors d'usage au Québec pour l'année 1995.

Tableau 7.2 Les modes de disposition des pneus hors d'usage en 1995

Les modes de disposition	Quantité
Exportation	1 million
Entreposage	2 millions
Élimination	2 millions
Recyclage ou valorisation	2 millions

Source: Recyc-Québec (00.DB-59).

La collecte

Contrairement à d'autres produits, un pneu mis au rebut est retourné à un détaillant ou un garagiste pour être séparé de la jante, une opération que le consommateur ne peut effectuer lui-même. Le détaillant exige du consommateur jusqu'à 4$ pour chacun des pneus hors d'usage qu'il reprend. Il les refile ensuite à un transporteur qui effectue généralement un tri, en conserve une certaine quantité pour le marché des pneus d'occasion et transporte le reste vers un lieu d'entreposage ou vers un lieu d'enfouissement où il doit à son tour débourser une certaine somme pour chaque pneu. Actuellement, les transporteurs indépendants ne sont aucunement réglementés. Aussi n'est-il pas possible de connaître avec certitude la destination des pneus après qu'ils aient été récupérés. Les transporteurs n'offrent aucune garantie de fréquence de collecte auprès des détaillants.

Par ailleurs, le flux des pneus hors d'usage se caractérise par une très forte augmentation saisonnière à l'automne et au printemps. Plusieurs automobilistes équipent alors leur véhicule de pneus neufs avant l'hiver (novembre et décembre) ou les remplacent après l'hiver (mai et juin). C'est pourquoi la moitié des pneus hors d'usage générés annuellement au Québec le sont pendant ces quatre mois. Ces périodes de pointe compliquent les opérations des industries qui recyclent les pneus et qui ont besoin d'un approvisionnement régulier tout au long de l'année. Elles sont donc forcées d'entreposer une certaine quantité de pneus pour assurer le maintien de leurs opérations pendant les périodes où les pneus sont moins disponibles.

L'élimination et l'entreposage

Selon Recyc-Québec, 2 millions de pneus ont été éliminés dans des décharges anarchiques ou dans des LES en 1995 (00.DB-59). En région, loin des principaux sites d'entreposage, c'est souvent la seule option disponible, un service pour lequel des frais variant entre 0,40$ et 0,75$ par pneu sont exigés la plupart du temps (00.DB-62).

Par ailleurs, outre les pneus générés par le flux annuel, il y aurait plus de 14 millions de pneus entreposés présentement dans 65 sites de plus de 1 000 pneus répartis sur le territoire québécois. Selon les documents du MEF, des 65 lieux d'entreposage existants, seulement 29 seraient conformes à la réglementation (00.PR-8). Le tableau 7.3 en donne la localisation par région et précise si le site est conforme au *Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage*.

Tableau 7.3 Répartition géographique des dépôts de pneus au Québec

Région	Nombre de sites	Conformité
Bas-Saint-Laurent	aucun	
Saguenay–Lac-Saint-Jean	1	non conforme
Québec	3	2 non conformes et 1 en voie d'être autorisé
Mauricie–Bois-Francs	1	non conforme
Estrie	29	23 conformes, 6 non conformes
Montréal et Laval	aucun	
Outaouais	10	non conformes
Abitibi	aucun	
Côte-Nord	aucun	
Nord-du-Québec	aucun	
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	aucun	
Chaudière-Appalaches	2	un seul est conforme
Lanaudière	15	10 conformes, 5 non conformes
Laurentides	1	non autorisé
Montérégie	3	un seul est conforme

Source: 00.PR-08.

La répartition est très inégale: à peine sept sites se partagent 97 % des pneus entreposés, et c'est en Montérégie que se trouvent les trois plus importants (00.DB-62). Pour les seuls sites de Saint-Jean-Chrysostome, de Franklin, de Saint-Gilles, de Portneuf et de Sainte-Anne-des-Plaines c'est près de 8 millions de pneus qui sont entassés dans des sites non conformes. Le tableau 7.4 donne la localisation, le nombre de pneus, la capacité et le statut des sites majeurs.

Tableau 7.4 Les plus importants sites d'entreposage de pneus au Québec

Municipalité	Région	Nombre de pneus	Capacité	Conformité
Franklin	Montérégie	5 400 000	8 600 000	conforme
Saint-Jean-Chrysostome	Montérégie	4 500 000	n.d.	non conforme
Franklin	Montérégie	2 000	n.d.	non conforme
Saint-Gilles	Chaudière-Appalaches	900 000	n.d.	non conforme
Pintendre	Chaudière-Appalaches	300 000	300 000	conforme
Portneuf	Québec	280 000	n.d.	non conforme
Sainte-Anne-des-Plaines	Laurentides	200 000	n.d.	non conforme

Source: 00.DB-62.

Pour sa part, l'Association canadienne du ciment Portland, qui a procédé à des calculs basés sur quelques échantillons, estime que le nombre de pneus entreposés s'élèverait à 20 millions pour la grande région métropolitaine de Montréal (incluant la Montérégie) (06.DM-13).

Le MEF précise que certaines entreprises importent des pneus hors d'usage sous prétexte que le *Règlement sur les déchets solides* n'en interdit pas l'entreposage temporaire aux fins de recyclage. Cependant, dans certains cas, l'entreposage se prolonge pendant plusieurs années: le dépôt s'agrandit constamment et sert finalement à entreposer toujours plus de pneus, sur une base quasi permanente (00.PR-3).

Les exploitants du dépôt de pneus de Franklin ont expliqué qu'ils classifient et trient les pneus qu'ils reçoivent des transporteurs indépendants ou par leur propre réseau de collecte en fonction de quatre catégories: les pneus classés AA et A sont séparés pour être revendus directement comme pneus d'occasion; la classe B désigne des pneus destinés à être rechapés, et la classe C regroupe les pneus dont la qualité ne permet que le recyclage (16.DM-21). Selon eux 30% des pneus qu'ils reçoivent font partie de l'une ou l'autre des trois premières catégories (séance du 13 août 1996, en soirée, p. 72).

Des solutions plus durables

La mise en valeur des pneus hors d'usage par recyclage ou valorisation énergétique demeure une activité économique qui exige l'injection de fonds pour assurer la stabilité de la valeur marchande du pneu comme matière première ou comme combustible. En ce qui concerne le recyclage, la faiblesse de la demande actuelle des produits recyclés, comparée à l'offre, ne permet pas au libre jeu du marché d'assurer une rentabilité. En matière de valorisation énergétique, l'instabilité d'approvisionnement et les prix relativement bas des combustibles traditionnels rendent difficile une plus grande utilisation des pneus comme combustible de remplacement sans incitation financière. L'effet conjugué de ces facteurs fait en sorte que le pneu représente actuellement une valeur marchande négative pour l'industrie. Au Québec, c'est grâce au programme d'aide de Recyc-Québec, lancé en 1992, que se sont développées les

industries du recyclage et de la valorisation énergétique des pneus hors d'usage. Avant de décrire les spécificités de ce financement, les principaux modes de réemploi, de recyclage et de valorisation au Québec seront passés en revue à la suite des progrès réalisés en matière de réduction à la source.

La réduction à la source

Les efforts de réduction à la source dans le domaine des pneus se sont traduits par des modifications aux méthodes de fabrication visant à prolonger la durée de vie du pneu. L'introduction du pneu radial a constitué une étape importante en permettant presque de doubler la vie du pneu. En fait, durant les deux dernières décennies, les industries ont réussi à faire passer la durée de vie d'un pneu de 40 000 km à 100 000 km. Depuis 1975, le prolongement de la durée de vie des pneus automobiles a donc permis une réduction de consommation à la source de l'ordre de 75 % (00.DB-62). Recyc-Québec a mentionné, au cours de l'audience publique, que l'industrie était récemment parvenue à produire des pneus pouvant rouler jusqu'à 160 000 km (séance du 1er mai 1996, en avant-midi, p. 38). Toutefois, les gains de réduction de la consommation ont été contrecarrés en partie par une augmentation du parc de véhicules automobiles durant la même période (00.DA-123). Mais, globalement, le taux de croissance des pneus en service demeure inférieur au taux de croissance des véhicules en circulation. Ainsi, au Canada, le nombre de véhicules a augmenté de 20 % entre 1979 et 1989, tandis que la consommation des pneus n'a augmenté que de 12 %[1].

Le réemploi

Le marché du réemploi se divise entre la vente de pneus hors d'usage, le rechapage et l'utilisation à diverses fins de pneus entiers ou découpés. Au Québec, environ 200 000 pneus d'occasion seraient revendus chaque année. Cette quantité est marginale en regard de l'ensemble des pneus hors d'usage générés, mais elle constitue une pratique rentable pour les consommateurs (00.DB-62).

Le rechapage est un procédé par lequel on appose une nouvelle bande de roulement sur un pneu usé. Ce marché concerne essentiellement les pneus de camions puisque seulement 10 % des quantités rechapées sont des pneus d'automobiles (00.DB-62). Pourtant, 20 % des pneus d'automobiles rejetés annuellement pourraient être rechapés (00.DA-123). Cette tendance est attribuable en partie à la disponibilité de pneus neufs à prix raisonnable, mais également au manque de confiance des consommateurs envers les pneus rechapés qu'il perçoivent comme moins sécuritaires, bien qu'ils soient soumis aux mêmes critères de sécurité que les pneus neufs. Par contre, en raison de la différence appréciable de prix entre un pneu de camion neuf et un pneu rechapé (une différence de 150 $ à 225 $), ce segment de marché est bien développé[2]. Les deux tiers des pneus de camions sont rechapés de deux à trois fois chacun en moyenne (séance du 1er mai 1996, en avant-midi, p. 3). Le Department of Environmental Protection de l'État de Pennsylvanie (DEP) estime que le rechapage répété des pneus de camion permet d'assurer une durée globale de service au-delà de 600 000 km par pneu. L'agence évalue que, si les automobilistes utilisaient des pneus rechapés dans la même proportion que les camionneurs,

1. Recycling Council of Ontario: *http://www.web.net/rco/factsheet/*
2. Environnement Canada: *http://www.buygreen.com/gipper/frubber.htm*

cela pourrait réduire de 50 % le flux annuel des pneus mis hors d'usage. Le DEP de Pennsylvanie affirme également qu'un plan intégré basé sur l'utilisation exclusive de pneus de haut rendement (durée de vie de 100 000 km) et un rechapage élargi à toutes les catégories de pneus pourraient réduire le flux de cet État de 12 à 2,5 millions de pneus par année[1].

Il est à noter qu'en plus de diminuer la quantité de pneus à retirer de la circulation, le rechapage contribue à la conservation des ressources d'une façon appréciable. La fabrication d'un pneu consomme 25 litres d'huile combustible, alors que le rechapage ne requiert que 10 litres. Il faut également considérer l'économie d'acier qui équivaut à environ 1 kg pour un pneu de voiture et jusqu'à 10 kg pour un pneu de camion (00.DA-123).

Enfin, les pneus hors d'usage encore entiers trouvent également une seconde vie dans la fabrication de divers produits tels les brise-lames ou les récifs artificiels.

Le recyclage

Le mode de recyclage le plus courant des pneus hors d'usage consiste à les traiter par voie mécanique et physique afin d'obtenir un caoutchouc broyé appelé «poudrette», qui sert à fabriquer différents articles. La poudrette peut être utilisée seule ou additionnée de plastiques pour fabriquer, par exemple, des sous-tapis, des tuiles de plancher, des butoirs de quai, des «coussins» pour les traverses à niveau, des tapis à usages multiples, etc.

Deux compagnies québécoises sont équipées pour fabriquer de la poudrette: Caoutech et Scopcat inc. Les deux entreprises estiment leur capacité conjointe de transformation à 6 millions de pneus par année, tandis que Recyc-Québec évalue qu'à court terme, elle atteint plutôt 3,5 millions de pneus. Les deux usines ayant néanmoins été la proie des flammes en 1993, cette filière de recyclage a été considérablement freinée. L'entreprise Caoutech est actuellement aux prises avec des difficultés financières qui pourraient retarder la reprise des activités.

L'emploi des pneus hors d'usage dans la fabrication d'asphalte caoutchoutée offre une autre voie de recyclage, jugée prometteuse. En effet, en incorporant seulement 3 % d'un mélange de caoutchouc, un seul kilomètre d'autoroute permettrait d'écouler jusqu'à 7 500 pneus[2]. Cependant, bien que ce type de produit ait déjà fait l'objet de nombreux tests à travers le monde et que l'Environnemental Protection Agency des États-Unis l'ait approuvé, certains experts ont émis des réserves quant à son utilisation, qu'ils jugent prématurée parce que ce revêtement n'a pas été éprouvé sur de longues périodes. De plus, il semble que ce recours ait perdu quelque peu de son intérêt au cours des dernières années, en raison de l'apparition sur le marché de nouveaux produits de substitution dont les propriétés d'élasticité sont comparables au caoutchouc, mais à des coûts inférieurs. Dans une étude effectuée pour Recyc-Québec, des consultants en ingénierie concluent que, si les conditions d'application sont reconnues valables pour notre climat, l'asphaltage pourrait s'avérer une avenue intéressante à long terme, même si cet

1. Bulletin électronique, Department of Environmental Protection de Pennsylvanie
2. Recycling Council of Ontario: *http://www.web.net/rco/factsheet/*

asphalte coûtait plus cher, parce que sa durabilité pourrait compenser en partie pour son coût. Ces firmes estiment que le recours à cette technologie permettrait d'éliminer l'ensemble des pneus générés au Québec (00.DB-62, p. 134).

Depuis plus d'un an, le ministère des Transports du Québec recourt parfois à un bitume modifié contenant du caoutchouc recyclé. Il est à noter que ce ministère comble ses besoins par appel d'offres en fonction des caractéristiques recherchées dans le revêtement, et non selon les composantes du produit. L'année dernière, 603,6 tonnes de ce bitume remodifié avec un polymère ont été utilisées pour une consommation d'environ 10000 pneus. Considérant les propriétés intéressantes à haute température de ce bitume, le ministère des Transports réservera désormais son utilisation pour les routes et les autoroutes fortement sollicitées (séance du 1er mai 1996, en avant-midi, p. 82-90).

Par ailleurs, Recyc-Québec a informé la Commission que le fabricant de pneus Michelin avait réussi à incorporer jusqu'à 10% de pneus hors d'usage dans ses nouveaux pneus, pourcentage qui n'était que de 1% il y a deux ans (séance du 1er mai 1996, en avant-midi, p. 62).

Enfin, il appert qu'une technologie récemment mise sur le marché permet de dévulcaniser la poudrette de caoutchouc. Elle rendrait maintenant possible la substitution du caoutchouc recyclé au caoutchouc vierge, ouvrant une nouvelle gamme de possibilités au recyclage des pneus hors d'usage (00.DB-24).

La valorisation énergétique

La valorisation énergétique consiste à utiliser des pneus comme combustible de remplacement dans les installations thermiques. Au Québec, la valorisation énergétique des pneus hors d'usage se pratique exclusivement dans les cimenteries. Dans les fours à ciment, ces pneus remplacent les combustibles traditionnels tels que le charbon ou le mazout. Selon Recyc-Québec, 2,5 millions de pneus auraient été valorisés jusqu'ici dans les cimenteries. Une section du chapitre 5 sur la valorisation énergétique traite plus en détail de cette question.

Le financement

La principale pierre d'achoppement à un réel essor des modes de mise en valeur des pneus hors d'usage, comme il a été mentionné, a résidé jusqu'ici dans la rentabilité de l'utilisation du pneu comme matière première ou comme combustible. En effet, en raison des problèmes d'approvisionnement, du coût de transformation et du faible prix de revente de la matière, le pneu a encore peu de valeur pour l'industrie.

Pour pallier à cette contrainte, un programme d'aide au rechapage, au recyclage et à la valorisation des pneus hors d'usage a été implanté par Recyc-Québec. Son objectif est de réorienter le flux annuel de pneus hors d'usage générés au Québec vers les industries du rechapage, du recyclage et de la valorisation énergétique. De plus, Recyc-Québec accorde une aide financière temporaire aux entreprises, le temps de démarrer et de rentabiliser ce secteur.

Le programme de financement vise d'abord à permettre au recycleur d'exiger un prix d'accueil par pneu au moins égal à celui demandé par les propriétaires de sites d'entreposage. Cette façon de faire contribue à réduire les coûts de transformation et à permettre la fabrication d'une matière commercialisable.

L'aide est accordée sous forme d'une prime de 2$ par pneu rechapé, de 0,50$ à 0,85$ par pneu recyclé et de 0,60$ par pneu destiné à la valorisation énergétique. Le programme comporte aussi une aide au développement technologique pour toute entreprise de recyclage ou de valorisation énergétique qui offre des solutions novatrices pour les pneus hors d'usage. Cette aide peut atteindre 50% des coûts admissibles, jusqu'à concurrence de 75 000$. Le tableau 7.5 donne la ventilation des coûts du programme par volets.

Tableau 7.5 Les coûts du programme administré par Recyc-Québec de 1993-1996

Programme		Total réel $
Volet 1	Rechapage	168 380
Volet 2	Transformation primaire	335 808
	Transformation secondaire	556 225
Volet 3	Valorisation énergétique	772 440
Volet 4	Développement technologique	242 609
TOTAL		**2 075 462**

Source: 00.DB-100.

À la fin du mois de mars 1996, 34 entreprises avaient profité de ce programme et conclu des ententes d'approvisionnement avec 1 573 détaillants et 231 corporations municipales (séance du 1er mai 1996, en avant-midi, p. 13). À cette date, le programme avait permis de récupérer 3,85 millions de pneus hors d'usage, dont 2,97 millions avaient été rechapés, recyclés ou valorisés en vertu d'une aide financière globale de l'ordre de 2 millions de dollars (00.DB-100). La différence entre les pneus récupérés et les pneus recyclés ou valorisés est attribuable aux pneus de la firme Caoutech, située à Saint-Élie-d'Orford, qui n'ont pas encore été recyclés. La capacité des différents utilisateurs, excluant Caoutech, est évaluée à 7 millions par Recyc-Québec (séance du 1er mai 1996, en avant-midi, p. 137).

Le tableau 7.6 montre les prévisions des quantités de pneus hors d'usage qui devaient être valorisés en 1996.

Tableau 7.6 Les entreprises du recyclage et de la valorisation énergétique des pneus (prévisions 1996)

Recyclage 3,8 millions	Dynamat (0,3 million) (pneus entiers)
	Caoutech (2 millions) Scopcat (1,5 million) (fabrication de poudrette)
Utilisateurs de poudrette 2,5 à 4 millions	Ani-Mat (1,5 million) Bitumar (0,5-1 million) GVR Techno (0,1-0,6 million) Enviromax (0,1-0,2 million) Royal Mat (0,7 million)
Valorisation énergétique 2,5 millions (CIMENTERIES)	Lafarge (1 million) Saint-Laurent (1,5 million)

Source: 00.DB-62.

Par ailleurs, mentionnons que, par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie du recyclage, le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie a accordé près de 450 000$ à Caoutech inc. et autant à Scopcat (13.DB-2).

Les modes de gestion

La Table de concertation sur la gestion intégrée des pneus hors d'usage du Québec

En septembre 1992, l'Association canadienne de l'industrie du caoutchouc, l'Association des industries de l'automobile du Canada, l'Association des marchands Canadian Tire, l'Association des recycleurs de pièces d'autos et de camions, l'Association des services automobiles du Québec, l'Association des spécialistes du pneu du Québec, la Corporation des concessionnaires automobiles du Québec et le CAA-Québec se regroupaient pour former la Table de concertation sur la gestion des pneus hors d'usage au Québec. Y furent également acteurs la Fondation québécoise en environnement, le MEF et Recyc-Québec. Tout en s'appliquant à trouver des solutions durables pour la gestion des pneus, ces divers acteurs voulaient signifier leur désaccord face à la possibilité alors envisagée par le gouvernement d'imposer une consigne sur les pneus.

S'inspirant de mécanismes de financement mis en place dans certaines provinces canadiennes et dans quelques États américains, la Table de concertation a plutôt privilégié l'instauration de frais de disposition payables au détaillant par le consommateur lors de l'achat de pneus neufs. Pour les participants à la Table, ce recours permettrait d'autofinancer le système de gestion, en plus de dégager les sommes nécessaires au financement des programmes de recyclage des pneus hors d'usage.

En outre, la Table proposait un réseau de transporteurs accrédités à l'échelle du Québec, l'obligation pour tous les détaillants de reprendre les pneus sans frais ainsi qu'une garantie que les sommes recueillies serviraient exclusivement à trouver des solutions pour les pneus hors d'usage.

Les modes de gestion hors Québec

Un grand nombre d'États nord-américains et européens interdisent déjà la mise en décharge des pneus. Aux États-Unis, on compte 28 États qui ont décrété une telle interdiction (00.DB-50); cette mesure a donné un essor considérable aux activités de mise en valeur des pneus dans ce pays au cours de ces dernières années. Selon le Scrap Tire Council, 69% des 250 millions de pneus retirés de l'usage aux États-Unis en 1995 ont été récupérés à des fins de mise valeur, ce qui représente une augmentation de 26% par rapport à l'année 1994[1]. Du flux récupéré, 130 millions de pneus ont été valorisés comme combustible de remplacement dans des fours à ciment, des installations papetières et des centrales thermoélectriques, 15 millions ont été exportés, 2 millions ont été utilisés dans des travaux de pavage et comme matériau de recouvrement des décharges, 6 millions ont été recyclés sous forme de poudrette et 25 millions ont été recyclés dans des applications agricoles.

La mise en valeur des pneus est une activité qui exige une aide financière pour défrayer une partie du transport, de la transformation, de la valorisation et du recyclage. Le mode de financement le plus pratiqué dans les pays industriels est celui des frais perçus à l'achat qui s'ajoutent, de façon non équivoque, à la facture du consommateur.

Aux États-Unis, on compte 47 États qui ont adopté des programmes de mise en valeur des pneus basés sur l'imposition de frais de disposition à l'achat. Il s'agit de frais qui varient en général de 1$ à 3$ par pneu. Dans la plupart de ces cas, une loi exige que les sommes réunies soient versées dans un fonds dédié à la gestion des pneus.

En Ontario où 60% des pneus sont toujours mis en décharge, une taxe générale de 5$ fut introduite en 1989 pour financer la prise en charge des pneus hors d'usage. Cette taxe non dédiée a été abandonnée en 1992, ayant été fortement critiquée par la population qui la considérait comme une taxe déguisée, instaurée pour augmenter le fonds consolidé de l'État. Selon le Recycling Council de l'Ontario, cette taxe a engendré une somme de 120 millions de dollars entre 1989 et 1992, dont 12 millions seulement ont été consacrés à la gestion des pneus[2].

Une autre variante du système de frais de disposition à l'achat est pratiquée par la Colombie-Britannique en vertu de son programme de gestion des pneus hors d'usage FIRST (Financial Incentives for Recycling Scrap Tires). Ce programme existe depuis 1991; il implique le gouvernement, les détaillants des pneus et le public et il est basé sur une imposition de frais de 3$ sur chaque pneu vendu dans cette province[3]. Son objectif est de fournir des crédits de transport afin d'assurer la livraison

1. Scrap Tire Council: *http://204.127.239.150/tires.html*
2. Recycling Council of Ontario: *http://www.web.net/rco/factsheet/*
3. *http://www.env.gov.bc.ca:800/epd/epdpa/pppm/ipshhp/ tfifirst.html*

des pneus récupérés auprès des recycleurs et autres établissements de mise en valeur inscrits au programme. FIRST comprend également un volet de financement accordant des crédits aux industries qui recourent aux matériaux extraits des pneus hors d'usage ou qui procèdent à leur mise en valeur.

Entre sa création en 1991 et août 1996, le programme a permis d'éviter la mise en décharge et l'entreposage de plus de 12 millions de pneus pour un coût global de 18 millions de dollars. FIRST affiche aujourd'hui un taux de récupération de 250 000 pneus par mois, ce qui représente une prise en charge de 90 % des pneus provenant des automobiles privées et des camions légers. Fait à noter, le programme permet la mise en valeur par recyclage de 60 % des pneus récupérés, le reste étant pris en charge par le secteur de valorisation énergétique.

Un autre programme qui mérite d'être mentionné est celui de l'Alberta. Basé sur la perception des frais de disposition à l'achat, le Tire Recycling Management Board de l'Alberta (TRMB) fut créé en 1992 pour mettre en œuvre un programme de gestion intégrée des pneus basé sur le recyclage et la valorisation. Grâce à son programme d'aide financière, le TRMB a facilité l'émergence d'une infrastructure industrielle de traitement et de mise en valeur des pneus qui n'existait pas avant sa création (cinq entreprises de déchiquetage et quatre entreprises de recyclage de caoutchouc).

Avec un taux de prise en charge de 2,86 millions de pneus en 1996, le programme albertin permet non seulement la prise en charge de 100 % du flux annuel des pneus mis hors d'usage (2,47 millions), mais aussi le traitement progressif du stock accumulé de pneus dans cette province[1]. Notons que, lors de sa création, le TRMB visait l'atteinte d'une prise en charge de 100 % du flux annuel de pneus en 1999. Le programme a donc réussi à devancer son propre échéancier de près de quatre ans. Les activités du TRMB permettent l'utilisation de 40 % de matières recyclées à partir des pneus en Alberta même, le reste étant exporté principalement vers les États-Unis.

La proposition du MEF

Le ministère de l'Environnement et de la Faune amène deux propositions concernant la gestion des pneus hors d'usage. La proposition 6.1 stipule que «le gouvernement interdira l'élimination, par enfouissement ou dans des incinérateurs de résidus, des pneus hors d'usage générés annuellement». La proposition 6.2 établit que «seuls les lieux d'entreposage des pneus hors d'usage situés à proximité d'un équipement de mise en valeur ou de valorisation énergétique seront autorisés» (00.PR-3).

En audience, convenant des difficultés du marché du réemploi, du recyclage et de la valorisation à absorber les pneus hors d'usage, le représentant du MEF affirmait qu'il serait nécessaire de «se questionner sur l'opportunité d'appliquer immédiatement l'interdiction d'éliminer les pneus hors d'usage en attendant que le marché puisse les absorber» (séance du 1er mai 1996, en avant-midi, p. 8).

1. *http://www.gov.ab.ca:80/-env/comdiv/ reports/annual/trmb.html*

Pendant le déroulement des travaux de la présente Commission, le dossier des pneus hors d'usage a fait l'objet d'une importante décision: le ministre de l'Environnement et de la Faune, M. David Cliche, a émis un communiqué le 14 novembre dernier annonçant que le Conseil des ministres autorisait un nouveau programme de gestion intégrée des pneus hors d'usage. Celui-ci introduit un système de consigne différentielle comme mode de financement applicable à l'achat de pneus neufs. Une partie de la consigne serait retenue pour financer les activités de mise en valeur des pneus et le reste serait remboursé sur reprise du pneu par un établissement autorisé. Ce même communiqué annonçait également le prolongement temporaire du Programme québécois des pneus hors d'usage administré par Recyc-Québec, en attendant la mise en œuvre finale du nouveau programme. Pour la collecte, l'instauration d'un réseau de transport pour chaque région du Québec est prévue. Les transporteurs, choisis par appel d'offres, feraient la collecte locale des pneus pour les acheminer vers les centres de traitement ou vers des sites de transit.

Enfin, le nouveau programme prévoit l'interdiction d'éliminer des pneus entiers ou déchiquetés par enfouissement ou incinération. En favorisant le réemploi, le recyclage et la valorisation énergétique, le gouvernement compte ainsi éliminer progressivement l'entreposage permanent des pneus hors d'usage au Québec. Le programme vise un taux de récupération de 85%, permettant ainsi le rechapage, le recyclage et la valorisation de près de 6 millions de pneus annuellement.

Les commentaires et les propositions des participants

La quasi-totalité des participants se disent en accord avec la proposition du MEF visant à interdire l'enfouissement et l'incinération des pneus hors d'usage générés annuellement. Cependant, la plupart assortissent cet accord d'une condition, celle de la mise en place de solutions de remplacement dont celle du développement de marchés pour les produits issus du réemploi et du recyclage des pneus. Certains se montrent sceptiques quant à la capacité actuelle du marché à absorber le volume de pneus hors d'usage qui sont rejetés chaque année (16.DM-9; 08.DM-21). Des participants ont fait remarquer que la proposition du MEF présentait une lacune importante en ne faisant pas mention des millions de pneus déjà entreposés au Québec (06.DM-67; 16.DM-16).

L'importance de miser sur la recherche et le développement de nouvelles technologies de mise en valeur a été soulignée à plusieurs reprises. Des participants suggèrent l'exploration de pistes telles que la pyrolyse, la gazéification, la cryogénie, la dévulcanisation, l'utilisation de caoutchouc dans la fabrication de l'asphalte, de membranes anti-fissures pour les routes, de courroies, de colle, de semelles de chaussures, de revêtement de sol, d'isolant acoustique (09.DM-6; 06.DM-36; 05.DM-3), ou encore l'utilisation de pneus déchiquetés comme couche protectrice des géomembranes dans les LES (06.DM-52). Des participants déplorent que Recyc-Québec ait misé essentiellement sur le développement d'une technologie, la transformation des pneus en poudrette et sur le rechapage, au détriment des autres possibilités (16.DM-16; 06.DM-67). D'autres ont signalé qu'une attention spéciale devrait être accordée aux pneus hors d'usage surdimensionnés, utilisés dans l'industrie et pour l'agriculture; ces derniers ne trouvent pas preneur actuellement pour procéder à leur recyclage.

Plusieurs ont souligné que l'enfouissement, l'entreposage permanent et l'incinération des pneus sont des méthodes qui vont à l'encontre du développement des produits de recyclage. Ils expliquent leur point de vue en précisant que l'ouverture de nouveaux marchés et le développement de produits issus de la transformation des pneus hors d'usage dépendent de la capacité pour les entreprises de s'assurer d'un approvisionnement fiable, en volumes suffisants. Selon certains, l'incinération des pneus, même dans le cas de la valorisation énergétique par les cimenteries, n'est qu'une solution de dernier recours qui ne devrait être envisagée que sur une base temporaire et pour l'élimination des pneus non recyclables. De plus, le brûlage des pneus suscite des inquiétudes quant aux déchets de postcombustion qui en résultent et aux effets potentiels des rejets atmosphériques sur l'environnement. Quelques-uns ont fait remarquer que la valorisation des pneus dans les cimenteries, qui devait faire l'objet d'une audience publique en 1994, demeure une question à débattre publiquement (06.DM-67; 06.DM-71; 06.DM-85).

Afin de réaliser les objectifs de recherche, de récupération et de recyclage des pneus qui approvisionneront les entreprises, les participants ont proposé divers mécanismes de financement. Le moyen privilégié par la majorité est la consigne versée à l'achat de pneus, et certains précisent qu'elle ne devrait être appliquée que lors de l'achat de pneus neufs. Contrairement à la situation actuelle où les garages perçoivent auprès de leurs clients un montant pour l'élimination des pneus, la consigne, selon eux, inciterait les consommateurs à ramener les pneus usagés chez le détaillant ou le distributeur. Si certains suggèrent un montant fixe de consigne, d'autres proposent qu'elle varie selon qu'il s'agisse d'un pneu neuf ou rechapé, ou selon sa durabilité.

Outre la consigne, des participants suggèrent d'adopter des modalités du type droit de disposition payable au détaillant à l'achat de pneus neufs, l'application d'une taxe «environnementale» ou d'une taxe sur les pneus de moindre qualité, ou encore une contribution payée par le fabricant, l'importateur ou le distributeur de pneus (certains la proposent aussi pour les constructeurs d'automobiles). Cette contribution pourrait être modulée selon la qualité des pneus produits, le poids, le contenu en matières recyclées et la «recyclabilité».

La proposition du Ministère d'interdire l'entreposage des pneus, sauf à proximité d'un équipement de mise en valeur ou de valorisation énergétique, a suscité de nombreux commentaires de la part des participants. Si ceux-ci rejettent l'entreposage permanent des pneus, ils soulignent cependant l'importance de maintenir la possibilité d'entreposer les pneus de façon temporaire, en particulier dans les régions peu densément peuplées. Ces dernières génèrent de faibles volumes annuels, ce qui ne leur permet pas d'expédier à l'extérieur les pneus hors d'usage récupérés à des coûts concurrentiels par rapport à la pratique actuelle de l'enfouissement. Aussi suggèrent-ils de maintenir, pour ces territoires, la possibilité d'avoir des sites temporaires d'entreposage; certains parlent de postes de transbordement, contenant une quantité restreinte de pneus, et pour une période de temps limitée. Certains suggèrent d'utiliser des carrières pour l'entreposage sécuritaire des pneus (02.DM-12), d'autres proposent que des sites d'entreposage soient permis à proximité d'un LES (09.DM-5). L'entreposage temporaire des pneus hors d'usage, en région, permettrait l'optimisation du transport vers les lieux de mise en valeur (07.DM-14; 00.DB-62).

La récupération des pneus dans chacune des régions, auprès des détaillants et concessionnaires, nécessite, selon les participants, un système efficace de prise en charge ou de collecte. Plusieurs préconisent la mise en place d'une structure dans chaque MRC et communauté urbaine (06.DM-98;

09.DM-6; 11.DM-2) qui regrouperait les municipalités, les gestionnaires de sites et d'équipements de mise en valeur, les producteurs, les distributeurs et les détaillants de pneus (15.DM-11). La Table de concertation sur la gestion intégrée des pneus hors d'usage au Québec considère que la pierre angulaire d'une gestion intégrée des pneus est la mise en place d'un réseau de transporteurs accrédités présents dans chaque région (00.DB-62). Pour certains, le réseau de ressourceries pourrait être mis à contribution comme centres de dépôt pour les pneus hors d'usage.

Plusieurs MRC insistent pour que les projets d'implantation de sites d'entreposage ou de développement d'équipements de valorisation soient conformes aux schémas d'aménagement existants et aux plans de gestion des matières résiduelles. Enfin, des participants se sont prononcés sur l'importation des pneus hors d'usage. Dans l'ensemble, ils proposent que l'on n'accepte pas de pneus usagés en provenance d'autres provinces ou d'États américains, à des fins d'entreposage ou de transformation, jusqu'à ce que la problématique des pneus au Québec ne soit résolue (06.DM-67; 06.DM-83; 12.DM-8).

La position de la Commission

Les pneus hors d'usage étant d'une nature essentiellement inerte et leur poids représentant moins de 1 % du flux annuel des matières résiduelles au Québec, les problèmes environnementaux qu'ils posent résident dans le caractère encombrant de leur volume et dans les risques d'incendie que leur entreposage entraîne pour le milieu environnant. Compte tenu de leur forme et de leurs caractéristiques physico-chimiques, la mise en valeur des pneus exige des activités importantes de transport, de réduction de volume et de fractionnement.

Pourtant, il existe et il se développe des débouchés commerciaux en mesure d'absorber les pneus hors d'usage, allant de l'incorporation des pneus transformés dans les matériaux de pavage routier, de l'usage des pneus déchiquetés servant de protection des membranes d'imperméabilisation des sites d'enfouissement, jusqu'à la production de ciment par la valorisation thermique de ces pneus. Or, l'envergure commerciale de ces débouchés ne permet pas toujours d'assurer par l'activité de libre marché la rentabilité de l'ensemble des activités rattachées au recyclage des pneus. Pour cette raison, la mise en valeur des pneus hors d'usage exige souvent un financement supplémentaire pour combler la différence entre le coût global du circuit de mise en valeur et les revenus qu'il est apte à engendrer.

En somme, le système de gestion des pneus au Québec comporte deux types de problèmes : le caractère inacceptable des modes actuels d'élimination et d'entreposage et l'absence d'un système efficace de financement pour soutenir les activités de mise en valeur des pneus.

L'élimination et l'entreposage

La Commission appuie la proposition du MEF d'interdire l'élimination des pneus par mise en décharge ou par incinération. Outre sa valeur environnementale, une telle interdiction constituera une incitation favorisant l'émergence de pratiques de mise en valeur des pneus hors d'usage au Québec. La Commission juge également appropriée la proposition du MEF à l'effet d'interdire l'entreposage des

pneus, sauf dans les aires adjacentes aux installations de mise en valeur ou de valorisation. Un tel entreposage doit se limiter aux quantités correspondant aux besoins de production de ces installations, selon les pratiques industrielles et les directives courantes de sécurité propres à chaque secteur de production.

En pratique, une telle interdiction aura l'effet d'empêcher l'émergence de nouveaux sites d'entreposage à long terme pour les pneus hors d'usage. Cependant, elle ne règle pas le problème des sites actuels, dont les certificats d'autorisation pourraient permettre l'exploitation pendant plusieurs années encore. Pour cette raison, la Commission propose que le gouvernement adopte les dispositions réglementaires nécessaires pour que ces sites cessent de recevoir de nouveaux pneus à des fins d'entreposage.

Dans ce cas, les entreprises concernées pourraient convertir leurs opérations vers le recyclage et la valorisation du stock de pneus accumulés. Elles pourraient également continuer à fonctionner comme des entreprises de remise en marché des pneus directement réutilisables, selon des modalités que le nouveau programme de mise en valeur des pneus doit définir.

Finalement, la Commission juge inacceptable l'existence de sites d'entreposage des pneus non conformes à la réglementation actuelle. La Commission propose que le MEF prenne les dispositions nécessaires pour assurer la conformité de ces sites. À défaut d'une mise en conformité rapide, ces sites doivent être fermés, et le stock des pneus qui s'y trouve doit être réaménagé selon la réglementation actuelle aux frais des exploitants de ces sites ou, à défaut, à même les ressources financières du système de mise en valeur des pneus.

Le système de financement

La Commission estime logique et cohérent sur le plan écologique que le financement des activités de mise en valeur des pneus soit assuré par les propriétaires du parc de véhicules automobiles à l'origine de ces pneus.

Sur la base du principe de responsabilité (voir les chapitres 2, 3 et 4), la Commission estime qu'un tel financement doit satisfaire aux critères suivants :

- le mode de collecte de fonds destiné à assurer le financement de la mise en valeur des pneus hors d'usage doit être transparent, équitable et efficace ;
- il doit être conçu pour éliminer les difficultés les plus importantes entravant la mise en valeur des pneus ;
- les fonds réunis doivent être consacrés aux activités de mise en valeur des pneus. La gestion de ces fonds ne doit donc pas permettre des interfinancements qui sont souvent source d'iniquité et de déresponsabilisation.

Trois modes de collecte de fonds s'offrent pour assurer un tel financement : une taxe spécifique imposée à la vente des pneus, une consigne différentielle remboursable en partie sur reprise des pneus retirés de l'usage, et des frais de disposition perçus à l'achat des pneus.

Une taxe pourrait constituer un moyen efficace de collecte de fonds et un outil financier conforme au principe du pollueur-payeur. À défaut de dispositions administratives particulières, une taxe est perçue auprès des consommateurs et versée dans le fonds consolidé du revenu de l'État. De ce fait, elle se prête facilement, comme nous l'avons vu dans l'expérience ontarienne, à des utilisations qui ont peu à voir avec la prise en charge des pneus. Aux yeux du public, comme pour les secteurs industriels concernés, cela représente un mécanisme inéquitable et non transparent d'interfinancement. Et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement ontarien s'est vu dans l'obligation d'abandonner ce mécanisme de financement. C'est également la raison pour laquelle la Commission ne privilégie pas cette option.

L'imposition d'une consigne différentielle, comme l'a décidé le gouvernement en novembre dernier, constitue, en principe, un moyen efficace de collecte de fonds servant à financer la gestion des pneus. Il a l'avantage d'être transparent et conforme au principe du pollueur-payeur et il pourrait être géré de manière à éviter l'interfinancement.

Par ailleurs, l'efficacité de la consigne, et ce qui la distingue d'une taxe, réside précisément dans sa capacité de favoriser la collecte d'un objet dont le retour serait autrement difficile à des fins de mise en valeur sans incitation financière. Or, contrairement aux autres matières résiduelles où l'efficacité de la collecte se pose comme condition préalable à la mise en valeur, le flux annuel des pneus aboutit pour l'essentiel dans les établissements commerciaux autorisés formant un réseau de près de 12 000 points de dépôts autorisés à travers le Québec, soit les garages, les stations-services et les détaillants. La collecte ne constitue donc pas une difficulté majeure entravant la mise en valeur des pneus au Québec. Elle ne justifie donc pas le recours à la consignation.

N'ayant pas d'avantages évidents sur le plan de la collecte des pneus, un système de consigne peut engendrer des inconvénients. Il constituerait une incitation à faire entrer illicitement des pneus provenant des provinces et États limitrophes où la consignation des pneus n'est pas pratiquée, et ce système exigerait la mise en place de mesures efficaces de contrôle, lesquelles occasionneraient sans doute des inconvénients et des coûts supplémentaires pour les consommateurs et pour les secteurs industriels concernés. C'est pourquoi la Commission ne croit pas que les bénéfices attendus de ce système de consigne différentielle permettent de justifier son choix comme moyen de financement de la prise en charge des pneus au Québec.

Le système des frais de disposition perçus à l'achat constitue l'instrument le plus utilisé aux États-Unis et au Canada pour assurer le financement des programmes de mise en valeur des pneus. Il s'agit d'un mode de financement éprouvé qui permet, à des coûts raisonnables, d'atteindre des niveaux élevés de mise en valeur sans controverse ni complexités administratives. La Commission estime qu'un tel système présente le mérite d'être transparent, équitable, facile pour le consommateur comme pour les secteurs industriels, et suffisamment souple pour assurer le financement requis. Il a aussi l'avantage de recevoir l'adhésion de la Table de concertation.

■ Recommandation 20

En ce qui concerne les pneus hors d'usage, la Commission propose les mesures suivantes :

1º l'instauration d'un système de frais de disposition à l'achat des pneus vendus au Québec ; les fonds collectés doivent être alloués à un programme de mise en valeur par le groupe industriel sectoriel des pneus sous l'égide de la société proposée et selon les modalités décrites au chapitre 13 du présent rapport ; le programme doit servir à mettre en place les moyens appropriés pour atteindre les objectifs suivants :

- maximiser le recyclage des pneus hors d'usage et l'emploi des produits résultant de ce recyclage au Québec ;
- appuyer l'émergence de nouvelles applications aptes à utiliser les produits recyclés et ce, dans le but d'atteindre un équilibre entre la valorisation énergétique et les autres formes de mise en valeur ;
- résorber progressivement et dans un délai raisonnable le stock actuel des pneus au Québec ;
- assurer la collecte à des fins de mise en valeur dans toutes les régions du Québec ;
- fixer les frais de disposition sur la base de la capacité du marché à prendre en charge les activités de mise en valeur des pneus ;

2º la société proposée et le groupe industriel sectoriel concerné doivent déployer les moyens d'information et de sensibilisation nécessaires à inciter les consommateurs à acheter des pneus plus durables et à utiliser davantage de pneus rechapés ;

3º le gouvernement doit adopter une politique d'achat favorisant l'approvisionnement de son parc de véhicules automobiles en pneus rechapés et en pneus de longue durée ;

4º par ailleurs, si le gouvernement juge bon de maintenir sa décision d'implanter un système de consigne différentielle, la Commission estime essentiel que le système vise l'atteinte des objectifs identifiés ci-dessus ; de plus, pour des considérations d'efficacité, de transparence et d'équité, les mesures supplémentaires suivantes sont proposées :

- le système doit être géré avec la participation et sous le contrôle direct des secteurs industriels et associatifs concernés, notamment les représentants des consommateurs qui sont la source de financement du système ;
- le système doit éviter toute forme d'interfinancement selon les dispositions du chapitre 13 du présent rapport.

Les résidus encombrants

L'état de la situation

La catégorie des résidus encombrants comprend les gros appareils électroménagers, les meubles et autres rebuts volumineux. Les quantités exactes de résidus encombrants générés au Québec ne sont pas répertoriées, mais certaines estimations ont été avancées. Selon la Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Mauricie, le poids des résidus encombrants varierait de 20 kg à 55 kg par personne, pour un total de 140 000 à 385 000 tonnes par année pour tout le Québec. La Ville de Montréal, quant à elle, estime que les encombrants comptent pour 20 % du poids des résidus résidentiels, ce qui équivaudrait environ à 490 000 tonnes pour l'ensemble du Québec. Toutefois, comme ces données s'appliquent à des territoires précis, elles n'ont qu'une valeur indicative et ne prétendent pas refléter avec exactitude la situation panquébécoise.

En juin 1995, Collecte sélective Québec a réalisé un inventaire des programmes de collecte d'objets spéciaux, incluant les résidus encombrants, dans les municipalités du Québec. Les résultats montraient que 32 % de la population québécoise, répartie dans 190 municipalités, avait bénéficié d'une collecte, sans toutefois préciser les quantités qui avaient été récupérées (00.DB-31).

En ce qui concerne plus précisément les appareils électroménagers, le CFER Louis-Joseph-Papineau cite une étude réalisée en 1995 et dans laquelle le nombre de ces appareils mis au rebut au Québec en 1991 était évalué à 688 073 unités, un chiffre légèrement plus élevé que le nombre d'appareils achetés au cours de cette même année.

Dans le bilan du MEF validé par la firme Serrener Consultation inc. en octobre 1994, la quantité de résidus encombrants récupérés par collecte est évaluée à 15 000 tonnes pour l'année 1992. Ce chiffre a toutefois été obtenu à partir de la quantité de métal recyclé par la Ville de Montréal en 1990, ajusté à la population du Québec; il touche donc uniquement les résidus encombrants métalliques tels que les appareils électroménagers (00.DA-2, p. 23-24).

La collecte des résidus encombrants s'effectue par le biais de la collecte régulière hebdomadaire, par collecte sur appel ou par entente contractuelle avec des entreprises privées. Dans certains cas, on demande aux citoyens d'apporter eux-mêmes leurs résidus à un centre de dépôt. Actuellement, il n'existe pas au Québec d'infrastructure formelle pour la récupération et le recyclage des résidus encombrants, à l'exception de la ferraille. C'est dû en partie à la variété et à la composition des matériaux que l'on trouve dans cette catégorie hétéroclite. Les électroménagers, par exemple, sont constitués d'un grand nombre de composantes à base de plastique, de verre et de métal, ce qui rend leur mise en valeur plus compliquée. Les quantités de résidus encombrants ramassés varient sensiblement au cours d'une année et sont maximales au cours de l'été, entre autres à cause de la période des déménagements et des bris qui surviennent dans les appareils de réfrigération et de climatisation. Lorsque les collectes ponctuelles sont organisées à ce moment, elles permettent de rentabiliser la récupération du métal.

Les coûts de gestion des résidus encombrants sont difficiles à évaluer en raison du manque d'information et de la grande variabilité des modalités de contrats. Dans la région de Québec, les coûts relatifs à la collecte des résidus encombrants sont estimés entre 75$ et 100$ la tonne, avec une valeur typique de 80$ la tonne.

Par ailleurs, plusieurs municipalités estiment qu'environ la moitié des résidus encombrants mis à la rue sont repris par un réseau parallèle de récupérateurs et de brocanteurs. Certains possèdent de petites entreprises où ils réparent et vendent les appareils électroménagers; d'autres les récupèrent pour le métal qu'ils écoulent chez des ferrailleurs. Ce réseau, dont la qualité du recyclage ne peut pas être évaluée, fait concurrence aux municipalités en s'appropriant une bonne part des résidus encombrants qui peuvent être mis en valeur.

La récupération des CFC

Selon le *Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 23.1) qui a été adopté en juin 1993, les substances appauvrissant la couche d'ozone, telles que les CFC, doivent être récupérées. Cette obligation est formelle dans le cas des appareils de climatisation et de réfrigération commerciaux, et elle touche également les garages qui effectuent des travaux sur les systèmes de climatisation des automobiles. Les entreprises de ce secteur doivent être munies d'équipement de récupération des réfrigérants pour éviter tout risque de fuites à l'atmosphère.

Le seul secteur non couvert par la réglementation est celui des appareils électroménagers domestiques. En effet, l'obligation de récupération ne porte que sur les appareils qui ont une puissance de réfrigération de deux tonnes et plus, alors que les appareils domestiques sont d'une capacité inférieure (séance du 18 avril 1996, en après-midi, p. 48). Le réfrigérant utilisé dans ces appareils est habituellement du CFC-12. Les quantités que contient chaque appareil sont relativement minimes comparativement aux appareils commerciaux et industriels, et même aux climatisateurs des véhicules automobiles. Les réfrigérateurs domestiques peuvent renfermer de 140 à 200 grammes de réfrigérant, ce poids étant en relation avec leur volume cubique. Selon le CFER Louis-Joseph-Papineau, sur les quelque 700 000 appareils électroménagers mis au rebut au Québec chaque année, 200 000 sont des réfrigérateurs ou des congélateurs, et ils sont susceptibles de contenir des CFC (séance du 27 août 1996, en soirée, p. 59).

Les principaux pays signataires du Protocole de Montréal ont adopté en 1987 l'obligation de récupérer les CFC. Par ailleurs, les CFC peuvent être remplacés par des technologies faisant appel à d'autres substances telles que les HCFC, HFC et autres (00.D-8.14.1).

Lors des collectes de résidus encombrants, les municipalités ne sont pas tenues de récupérer les CFC, pas plus d'ailleurs que les entreprises spécialisées dans la collecte des appareils ménagers, mais certaines le font tout de même (00.D-8.17.1). Par contre, les réseaux parallèles de récupération du métal font souvent leur propre collecte avant que les municipalités aient eu le temps d'intervenir. Lorsqu'ils démantèlent les appareils de réfrigération et sectionnent les tuyaux de cuivre, les CFC qu'ils contenaient sont alors libérés dans l'atmosphère (séance du 16 avril 1996, en soirée, p. 221).

Pourtant, les CFC correctement récupérés peuvent être réutilisés dans certains appareils et allonger leur durée de vie. En effet, la vente en gros de CFC est encore permise au Québec, sous réserve qu'elle respecte les procédures définies dans le *Règlement sur les substances appauvrissant la couche d'ozone* (00.D-8.17.1, p. 3). Éventuellement, les appareils fonctionnant avec des CFC seront éliminés car le marché doit se tourner vers des substances de remplacement à la suite de l'interdiction d'en produire depuis 1996 dans les pays industrialisés. Entre-temps, le coût des opérations de récupération des CFC peut être amorti par leur vente et leur réemploi dans les appareils qui en ont encore besoin pour fonctionner. D'ici quelques années, les quantités restantes de CFC ne seront alors plus nécessaires pour l'approvisionnement du marché et elles seront détruites de façon sécuritaire (00.D-8.14.1).

Le MEF a fait part à la Commission de l'existence d'une expérience pilote d'une durée de deux ans sur la récupération des CFC. Un groupe financé par le gouvernement fédéral offre un service de récupération des CFC sur appel, mais qui semble relativement coûteux. À long terme, on prévoit que ce système puisse être financé par les entreprises qui les ont générés. La responsabilité du citoyen se situerait plutôt dans l'utilisation des appareils, leur entretien, leur réparation, leur réemploi et leur mise au rebut (séance du 29 avril, en soirée, p. 115-116).

Les propositions du MEF

Dans son document de consultation publique, le MEF n'a pas considéré les résidus encombrants comme une catégorie à part; ils sont vraisemblablement inclus dans la catégorie « autres » qui comprend notamment les appareils électroménagers et les textiles. Le MEF y encourage les activités liées aux 3RV, ce qui inclut le réemploi, le recyclage et la Valorisation de nombreux types de résidus, dont ceux que l'on qualifie d'encombrants.

Les commentaires et les propositions des participants

D'entrée de jeu, les participants s'entendent sur l'importance pour tous les citoyens de bénéficier d'au moins une collecte de résidus encombrants par année. Ils souhaitent que les autorités municipales contrôlent le type de mise en valeur effectuée par l'entreprise de récupération qu'elles accréditent afin que le métal ne soit pas le seul matériau recyclé. Plusieurs citoyens sont aussi d'avis qu'une gestion responsable des électroménagers doit passer par l'interdiction d'enfouir tout ce qui peut être réutilisé ou recyclé. D'autres suggèrent d'élargir la consigne pour englober les appareils électriques et électroniques en vue de les réparer ou de les démanteler pour recycler leurs composantes. D'autres encore pensent que les détaillants devraient accepter de reprendre les vieux appareils lors de l'achat de nouveaux.

De nombreux participants sont d'avis que les résidus encombrants devraient pouvoir être pris en charge par un réseau de ressourceries pour en faire profiter la population locale. Une telle initiative mérite, à leur avis, d'être largement appuyée et réalisée à grande échelle, avec l'aide financière du gouvernement, du moins pendant la phase d'installation. Des citoyens estiment que les ressourceries devraient posséder l'équipement nécessaire pour réparer les électroménagers, ainsi que pour nettoyer et

rembourrer les meubles usagés. Les ressourceries actuelles, telle celle de Lac-Saint-Charles, sont d'avis que le potentiel de réutilisation et de recyclage des objets encombrants est considérable et qu'il devrait être exploité. Recyc-Québec a également souligné que la mise en place de telles infrastructures devrait s'accompagner d'un programme de sensibilisation (06.DM-46, p. 34). Certains mentionnent toutefois qu'il faut éviter d'entrer en compétition avec les groupes communautaires existants ou avec les petites entreprises privées de récupération, et qu'il y aurait peut-être lieu de prévoir un partenariat avec eux.

Le CFER Louis-Joseph-Papineau a attiré l'attention de la Commission sur l'un de ses projets expérimentaux. Il s'agit d'une chaîne de démantèlement des électroménagers qui vise à créer une banque de pièces usagées et à mettre en valeur les composantes non récupérables. Ce projet offre également des occasions éducatives intéressantes pour les étudiants en difficulté d'apprentissage (06.DM-7.1, p. 7-30).

Des participants ont par ailleurs souligné l'importance des mesures qui pourraient être prises en amont, c'est-à-dire celles qui ont trait à la réduction à la source et notamment à la durée de vie des appareils. À cet effet, d'autres suggèrent d'incorporer au prix d'achat les coûts inhérents à la gestion des résidus, dans le but d'inciter les manufacturiers à améliorer leurs procédés de fabrication et à modifier la conception des appareils de manière à en faciliter le recyclage.

La récupération des CFC

Certaines municipalités et régies intermunicipales font la récupération des CFC provenant d'appareils de réfrigération mis au rebut par leurs citoyens, mais cette pratique n'est pas généralisée. Un organisme a tenu à souligner le fait que les appareils sont souvent vidés de leurs CFC lorsque la municipalité vient les ramasser après le passage des récupérateurs itinérants de cuivre qui prélèvent les tuyaux du réfrigérant. Plusieurs sont d'avis qu'il faut prendre les moyens nécessaires pour que les CFC provenant d'appareils de réfrigération domestiques soient obligatoirement récupérés, et certains suggèrent l'instauration d'une législation. Aussi, plusieurs citoyens s'entendent-ils pour que la gestion responsable des électroménagers passe par leur exclusion des sites d'enfouissement, par la récupération obligatoire des CFC et par l'interdiction de leur mise à la rue par les citoyens.

Le matériel électrique et électronique

Certains participants se sont attardés à la problématique particulière du matériel électronique. Une ressourcerie a fait remarquer que certains objets tels les téléviseurs et les appareils stéréophoniques contiennent des métaux précieux pour lesquels il faudrait développer une structure de récupération. L'organisme Greenpeace, citant une compagnie suédoise de récupération, signale que près des deux tiers d'un ordinateur peut être recyclé. Cette voie serait préférée au réemploi parce que l'évolution rapide du marché de l'électronique rend certaines des composantes obsolètes en peu de temps. Selon TechnoRecyc, une entreprise de Québec, le marché du réemploi est effectivement peu actif, notamment en raison des appréhensions de la population quant à l'utilisation d'appareils électroniques usagés et à cause de la faible demande de pièces usagées. Quant au marché du recyclage, il exige un investissement initial élevé, parce que les technologies sont peu développées pour la séparation et le recyclage de plastiques composites et parce que les débouchés pour certaines pièces sont rares, sinon inexistants.

Toutefois, la situation dans ce domaine évolue rapidement: à preuve, l'interdiction, dans certains États américains, d'enfouir les ordinateurs s'est rapidement traduite par l'émergence de programmes de réemploi pour ces appareils.

La position de la Commission

Les divers objets volumineux qui se retrouvent sous le vocable de résidus encombrants forment une catégorie hétéroclite dont le contenu varie selon les différentes interprétations. Seules des estimations fragmentaires sont disponibles quant aux quantités rejetées chaque année au Québec, mais comme les plus élevées atteignent près de 500 000 tonnes, cette catégorie mérite qu'on lui porte attention. Dans la catégorie des électroménagers, une étude de Favreau et Santoire (1995) dénombrait près de 700 000 appareils mis au rebut en 1991 sur le territoire québécois. Ces chiffres démontrent, ici encore, qu'il vaut la peine de s'attarder à la problématique de ces rebuts dont une bonne part pourrait être valorisée. Il ressort d'ailleurs clairement que les possibilités de réemploi et de recyclage des résidus encombrants, et des appareils électroménagers en particulier, sont encore très peu exploitées, surtout parce que les structures de récupération font défaut. À Montréal, le marché du réemploi des électroménagers ne touche qu'à peine 3 000 appareils par an alors qu'en 1991, entre 200 000 et 300 000 appareils neufs ont été acquis; le reste s'est donc vraisemblablement retrouvé chez le ferrailleur ou dans un site d'enfouissement. Pourtant, la récupération des électroménagers représente un champ d'action intéressant à exploiter puisque presque tous les appareils et leurs composantes sont réutilisables ou recyclables.

Pour modifier cette situation, la Commission estime qu'il faut commencer par modifier la réglementation de manière à interdire à partir de 2002, l'enfouissement ou l'incinération des résidus encombrants qui possèdent un potentiel de réemploi ou de recyclage. Pour y arriver, la société proposée devra s'assurer que toute la population québécoise, et non pas seulement le tiers comme c'était le cas en 1995, ait accès à un réseau de prise en charge de ses résidus encombrants. Selon le principe de responsabilité totale qu'appuie la Commission, les producteurs et distributeurs devront verser à la société proposée une cotisation qui pourra aider les municipalités ou ressourceries, le cas échéant, à couvrir les frais d'élimination des appareils encombrants. Les manufacturiers pourraient également choisir d'établir directement des liens avec les détaillants, les municipalités ou les ressourceries et de collaborer avec eux pour faciliter la prise en charge de leurs produits et leur mise en valeur par le réemploi et le recyclage. Les initiatives qui existent déjà, tel le service de reprise d'appareils électroménagers offert par certains détaillants, devraient être évaluées et possiblement intégrées au futur système de collecte. Dans le cas où des manufacturiers décidaient de déléguer la responsabilité de la récupération et de la mise en valeur des résidus encombrants à des entreprises privées, ils devraient prendre entente avec ces dernières pour s'assurer que les possibilités de réemploi sont évaluées et que les résidus encombrants ne sont pas directement envoyés au recyclage.

Quoique le recyclage des parties métalliques des appareils soit souhaitable, il n'est toutefois pas suffisant puisqu'il occasionne une perte de valeur ajoutée due au fait que toutes les avenues de mise en valeur ne sont pas exploitées. Aussi, le réemploi des électroménagers doit être amélioré grâce à la création d'un réseau adéquat de récupération qui permettrait d'aller chercher un plus grand nombre d'appareils de bonne qualité. Des expériences européennes démontrent qu'il est possible de remettre en état des électroménagers usagés et d'en faire la vente dans des magasins accrédités, en y incluant une garantie. Ce service permet de subvenir aux besoins locaux ou régionaux, et peut aussi s'ouvrir à l'exportation, notamment vers les pays de l'Est et l'Afrique qui en importent déjà.

La Commission est d'avis que si l'enfouissement était interdit et qu'un système efficace de collecte était accessible à toute la population, l'instauration d'une consigne ne s'avérerait pas nécessaire puisque les citoyens auraient alors à leur disposition un moyen de disposer facilement de leurs matières résiduelles les plus encombrantes, d'une façon acceptable sur le plan de l'environnement.

Comme les entreprises doivent assumer la responsabilité de leurs produits durant tout leur cycle de vie, les coûts relatifs à la collecte et à la mise en valeur devraient être «internalisés» dans le prix d'achat des résidus encombrants. Cette mesure pourrait servir d'incitation aux fabricants pour concevoir des appareils dont le démontage et la récupération des composantes seraient facilités. Les acheteurs potentiels pourraient ainsi évaluer l'impact environnemental des biens de consommation qu'ils se procurent et faire leurs choix en conséquence. Dans la même veine, le groupe industriel sectoriel des électroménagers devrait investir dans la recherche et le développement de techniques de recyclage, un domaine riche de possibilités qui stimule la création d'emplois.

La gestion des électroménagers a amené la Commission à considérer la problématique de la récupération des CFC contenus dans les appareils de réfrigération et de congélation domestiques. Quoique aucune réglementation ne l'exige, certaines municipalités font des efforts pour récupérer les CFC contenus dans les appareils que les citoyens leur cèdent mais le taux de récupération de ce produit nocif pour la couche d'ozone demeure faible. La Commission est d'avis qu'il faut modifier la législation actuelle pour rendre obligatoire la récupération des CFC que renferment les appareils électroménagers et les climatiseurs domestiques, soit ceux utilisés comme agent réfrigérant et ceux qui se retrouvent dans la mousse isolante contre les parois des appareils. Même si la quantité de réfrigérant comprise dans les appareils résidentiels est habituellement minime, l'effort de récupération, pris dans son ensemble, est justifiable sur le plan de l'environnement. De plus, le Québec a le devoir d'être un chef de file dans ce domaine, tout spécialement depuis la ratification du Protocole de Montréal.

La Commission estime que la récupération des CFC devrait être financée par les compagnies qui les ont produits ou qui les ont achetés pour les mettre dans leurs appareils. Les activités de récupération pourraient être effectuées par les producteurs, les municipalités, les détaillants ou par des entreprises accréditées.

Par ailleurs, la Commission s'est également attardée sur le cas particulier des appareils électroniques, tels que les téléviseurs, les appareils stéréophoniques, informatiques et bureautiques, dont le potentiel de récupération n'a pas encore été beaucoup exploité. La quantité mise au rebut chaque année au Québec est difficile à évaluer, mais l'entreprise TechnoRecyc l'estimait à 50 000 tonnes en 1996 à partir des quantités vendues. En raison de leur potentiel élevé de recyclage, qui augmente sans cesse avec la mise au point de nouvelles technologies, la Commission est d'avis qu'il faut interdire l'enfouissement des appareils électroniques usagés.

La Commission considère également que le MEF devrait effectuer les évaluations nécessaires afin de déterminer les meilleurs moyens de mettre en valeur les écrans cathodiques et le cas échéant, d'établir les conditions de leur élimination. Des études auraient démontré que certains écrans peuvent produire un lixiviat contenant entre 10 et 300 mg/l de plomb, alors que la norme du *Règlement sur les déchets dangereux* est de 5 mg/l.

Pour maximiser la mise en valeur des résidus électroniques et stimuler le marché du recyclage, la Commission est d'avis qu'une réglementation devrait obliger les manufacturiers d'appareils électroniques à implanter un réseau de collecte des produits qu'ils mettent sur le marché, par exemple au moyen d'une entente avec leurs détaillants. Les entreprises du domaine de l'électronique doivent, à l'instar de nombreuses autres filières, s'investir continuellement en recherche et en développement. Des projets tels que la conception d'appareils facilement démontables et l'intégration de pièces usagées performantes dans la fabrication de nouveaux appareils amélioreraient sensiblement nos performances sur le plan de la récupération. Afin de financer en partie la recherche, des solutions comme l'instauration d'une consigne ou l'internalisation des coûts de récupération et de traitement dans le prix d'achat des produits sont de celles qui se présentent à la filière de l'électronique. La décision quant au meilleur mode de financement pourra être prise avec l'accord des acteurs de cette filière, sous la supervision de la société de gestion proposée.

■ Recommandation 21

En ce qui concerne les résidus encombrants, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1º l'enfouissement des résidus encombrants et du matériel électronique devra être interdit à partir de l'an 2002 ;

2º toute la population québécoise devrait avoir accès à un système de collecte de ses résidus encombrants à la charge des producteurs ;

3º les groupes industriels sectoriels verseront une cotisation à la société proposée ou s'entendront avec des tiers pour assurer la prise en charge des résidus encombrants et des appareils électroniques ;

4º la réglementation devrait être élargie pour inclure l'obligation de récupérer les CFC contenus dans les appareils domestiques de réfrigération, de congélation et de climatisation destinés au rebut ;

5º la récupération des CFC devra être financée par les entreprises qui ont produit des CFC et par les manufacturiers qui les ont utilisés dans leurs appareils de réfrigération, de congélation et de climatisation ;

6º le MEF devra effectuer les évaluations nécessaires pour déterminer les meilleurs moyens pour mettre en valeur les écrans cathodiques et établir, le cas échéant, les conditions de leur élimination ;

7º le gouvernement devrait évaluer la possibilité de modifier les normes de fabrication pour permettre l'utilisation de certaines pièces usagées dans les nouveaux appareils électroniques.

Les résidus domestiques dangereux

L'état de la situation

Une grande variété de produits contenant des substances potentiellement dangereuses pour la santé et l'environnement sont utilisés quotidiennement. Ces substances sont qualifiées de dangereuses parce qu'elles possèdent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes: elles sont inflammables, corrosives, explosives ou toxiques. Produits d'entretien pour la cuisine et la salle de bain, médicaments, désinfectants, pesticides, engrais, peintures, vernis, décapants, colles, solvants, piles et produits d'entretien des véhicules automobiles sont quelques exemples de produits dangereux fréquemment trouvés dans les résidences. À partir du moment où ils ne sont plus utiles, ces produits sont considérés comme des résidus domestiques dangereux (RDD). Toutefois, le *Règlement sur les déchets dangereux* ne s'applique pas aux déchets dangereux produits par un individu au cours d'une activité purement domestique, ni aux déchets dangereux ne contenant pas de résidus toxiques ou radioactifs, et dont la production est inférieure à cinq kilogrammes par mois.

La présence de produits dangereux à l'intérieur des résidences occasionne des risques d'incendie, de contamination de l'air intérieur et d'intoxication. À ce dernier chapitre, les enfants forment le groupe le plus à risque. Chaque année, le Centre anti-poison du Québec dénombre ainsi environ 15 000 cas d'intoxication due à la présence au foyer de médicaments et de divers produits chimiques. Ces produits constituent également un problème lorsqu'ils sont mis au rebut par les consommateurs. Une partie de ces résidus domestiques dangereux est éventuellement jetée avec les autres déchets domestiques ramassés par les municipalités, constituant parfois une source de danger pour les éboueurs. Une autre proportion des RDD, estimée à 30 %, prend le chemin des égouts et aboutit dans des usines municipales de traitement qui n'ont pas nécessairement la capacité de traiter adéquatement de tels résidus (00.DA-2, p. 22). Certains se retrouvent à l'occasion dans la filière du compostage, où leur présence constitue une source de contamination par les métaux lourds, les engrais et les pesticides qu'ils contiennent.

Les RDD qui sont acheminés à un site d'enfouissement ont un impact sur l'environnement qui varie selon les conditions locales du site. De ce fait, ils peuvent présenter un risque, en particulier pour les communautés vivant à proximité de sites dits par atténuation naturelle et qui s'approvisionnent à partir de la nappe d'eau souterraine.

Au Québec, il est généralement admis que les RDD comptent pour 1 % du total des résidus domestiques, ce qui équivalait en 1993 à près de 25 000 tonnes. En l'absence de collectes spéciales, les deux tiers sont sans doute éliminés dans les ordures ménagères et le reste est rejeté aux égouts ou ailleurs (00.DA-2). Entre 1990 et 1995, Collecte sélective Québec estimait que 70 % de la population québécoise avait eu accès à une collecte de RDD au moins à une reprise. Les quantités récupérées se chiffraient en 1994 à 1 870 tonnes, ce qui représente environ 7 % du total (tableau 7.7).

Pour les municipalités, les coûts relatifs à la prise en charge des RDD sont habituellement élevés et ils varient en fonction de chacun des produits, selon le traitement spécifique qu'il requiert. En 1995, la CUM estimait que les coûts de collecte, conditionnement, recyclage, valorisation énergétique et élimination variaient, selon le type de RDD, de 75 $ à 9 613 $ la tonne (06.DB-2, p. 26). Comme les

RDD récupérés forment un ensemble disparate, les différentes catégories n'atteignent habituellement pas un volume permettant de diminuer leurs coûts de traitement ou d'élimination qui demeurent ainsi relativement élevés: ils se situent en moyenne à 1 620$ la tonne (00.DB-36). De plus, les démarches pour obtenir les autorisations d'effectuer des collectes ponctuelles sont complexes et exigent beaucoup d'efforts de la part des autorités municipales. Quant au taux de participation des citoyens, il varie en fonction de l'endroit et du type de collecte choisi, la moyenne se situant aux environs de 5 % (séance du 30 avril 1996, en avant-midi, p. 30; 00.DA-27). Les programmes permanents de collecte entraînent un taux de participation plus élevé que les activités temporaires puisqu'ils créent chez la population l'habitude de récupérer ce type de résidus (09.DM-7).

Tableau 7.7 Quantités de RDD récupérés par [région administrative au 31 décembre 1995] (années de référence: 1994, 1995)

Région administrative	Population totale	Population ayant eu accès à une collecte	Quantité récupérée (kg)
Bas-Saint-Laurent (01)	211 146	37 916	6 485
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	294 337	237 602	51 306
Québec (03)	647 497	414 853	96 135
Mauricie–Bois-Francs (04)	486 737	336 020	111 031
Estrie (05)	278 703	158 986	23 968
Montréal (06)	1 799 254	1 799 251	583 921
Outaouais (07)	306 210	196 786	201 740
Abitibi-Témiscamingue (08)	155 170	34 295	468
Côte-Nord (09)	106 674	25 683	12 888
Nord-du-Québec (10)	36 832	—	—
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	108 536	—	—
Chaudière-Appalaches (12)	382 420	58 131	29 297
Laval (13)	335 009	335 009	18 945
Lanaudière (14)	371 649	278 923	188 202
Laurentides (15)	415 258	337 424	146 896
Montérégie (16)	1 273 452	779 259	403 947
TOTAL	**7 208 884**	**5 030 131***	**1 875 229**

* Tel que calculé.

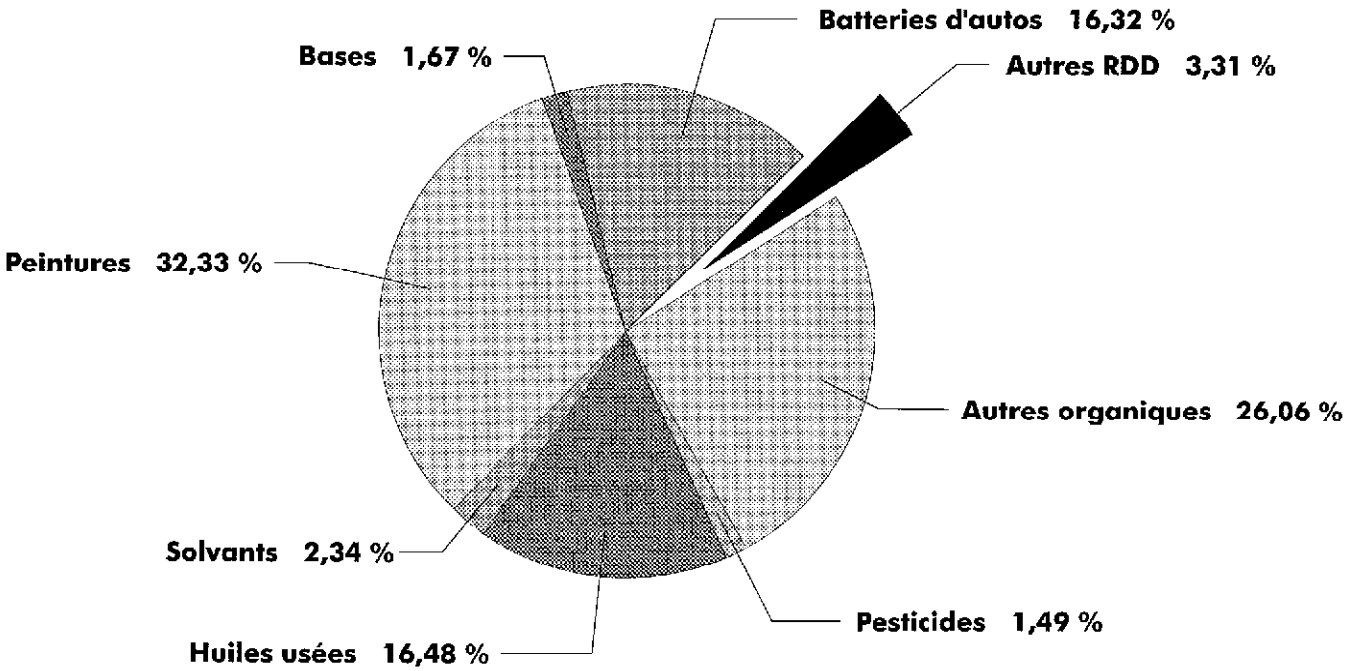
Source: données compilées à partir du document 00.DB-29 de Collecte sélective Québec et du *Répertoire des municipalités du Québec 1996*, p. 40.

Par ailleurs, diverses initiatives de récupération de RDD ont été prises par des chaînes de détaillants afin de rendre service à leur clientèle: les magasins Ro-Na pour les restants de peinture, les pharmacies Jean Coutu et Uniprix pour les médicaments périmés, et les centres-auto Canadian Tire pour les batteries d'automobiles et les huiles usées.

La répartition des RDD récupérés au Québec en 1994 montre que les peintures constituaient plus de 30% des matières récupérées. On trouve également des huiles usées, des produits inflammables, des batteries d'automobiles, des solvants, des bases, des pesticides et divers autres RDD (figure 1) (00.DB-35). Les huiles usées, comptant pour 16% du total ramassé par collecte, peuvent être raffinées et réutilisées dans la fabrication d'huiles, ou servir de combustible dans les cimenteries et les serres. Selon la Fondation québécoise en environnement, la majorité des huiles usées au Québec suivraient plutôt cette dernière filière (séance du 30 avril 1996, en avant-midi, p. 107). Pour ce qui est de la peinture récupérée, elle peut être réutilisée ou reconditionnée et servir à la fabrication de nouvelle peinture dont la qualité peut égaler celle du produit initial. Ainsi, les technologies et certaines filières de recyclage existent non seulement pour les peintures et les huiles, mais également pour les solvants, les piles et les accumulateurs d'autos; elles seraient même parfois sous-utilisées (06.DB-2, p. 27).

Les RDD rejetés dans le réseau municipal de collecte proviennent non seulement des habitations, mais également des petites et moyennes entreprises dans la mesure où la quantité générée est inférieure à 5 kg par mois. Cette catégorie d'utilisateurs comprend, entre autres, les laboratoires, imprimeries, studios de photographie, nettoyeurs à sec, stations-service, applicateurs de pesticides, salons de coiffure, centres de jardinage et institutions d'enseignement. La quantité exacte de RDD résultant des activités de ces entreprises n'est pas connue; cependant, en 1988, le ministère de l'Environnement l'évaluait à près de 100 000 tonnes par an. Leur destination finale est sans doute la même que celle des résidus domestiques dangereux provenant des résidences: une partie seulement de ces résidus, dont les huiles usées et les solvants de nettoyage à sec, est ramassée et traitée. Le reste se retrouve vraisemblablement dans les déchets municipaux ou dans les égouts, contaminant ainsi les boues résultant des activités d'assainissement. Il existe des organismes qui effectuent des transactions de matières résiduelles et auxquels les petits et moyens générateurs peuvent s'adresser. Ce sont la Bourse québécoise des matières secondaires, qui a déjà transigé des acides, solvants et peintures, ainsi qu'une banque de matières dangereuses réutilisables implantée en Estrie avec la collaboration de Recyc-Québec (séance du 3 avril 1996, en soirée, p. 40-41).

Figure 1 **Répartition des RDD récupérés au Québec en 1994**
(1 871 tonnes métriques)



Autres RDD	3,31 %
Acides	0,54 %
Aérosols	0,91 %
Cyanure	0,07 %
Médicaments	0,10 %
Oxydants	0,15 %
Piles	0,44 %
Propane	0,89 %
Réactifs	0,11 %
Autres	0,11 %

Source : Collecte sélective Québec.

Les déchets biomédicaux

La catégorie des déchets biomédicaux comprend les déchets anatomiques et non anatomiques qui ont été en contact avec du sang, des liquides ou des tissus biologiques. Ces déchets sont exclus de la définition de déchets dangereux, mais ils sont soumis au *Règlement sur les déchets biomédicaux* parce qu'ils peuvent représenter un risque infectieux; aussi, leur disposition fait-elle l'objet de règles précises. Alors que les déchets anatomiques sont incinérés, les déchets non anatomiques peuvent être soit désinfectés, soit incinérés. La majorité de ces déchets proviennent des hôpitaux, le reste étant en bonne partie généré par les laboratoires, les cabinets de médecins et de dentistes, et les entreprises funéraires.

Quand le personnel infirmier prodigue des soins à domicile, la réglementation l'oblige à récupérer les déchets biomédicaux piquants ou tranchants et à les ramener à l'établissement de santé afin qu'ils soient désinfectés (séance du 30 avril 1996, en avant-midi, p. 81 et 00.DB-56, p. 10). Par contre, les traitements et les pansements échappent à la réglementation lorsque les soins sont prodigués à l'extérieur d'un établissement de santé. À la suite du récent virage ambulatoire des établissements de santé et de services sociaux et de l'augmentation prévue des soins à domicile, des représentants du ministère de l'Environnement et de la Faune et du ministère de la Santé et des Services sociaux sont à élaborer une politique établissant des mécanismes de traitement, de récupération et de sensibilisation du personnel qui se rend à domicile (séance du 17 avril 1996, en soirée, p. 188). Ces deux ministères sont également en pourparlers pour apporter certaines modifications au *Règlement sur les déchets biomédicaux*, si cela s'avérait nécessaire, notamment en fonction du virage ambulatoire (séance du 30 avril 1996, en avant-midi, p. 125).

Les propositions du MEF

Dans ses propositions 11.1 et 11.2, le MEF manifeste sa volonté d'alléger les procédures gouvernementales afin de faciliter la récupération des RDD. De plus, il se propose de demander aux MRC et aux communautés urbaines d'inclure la récupération des RDD dans leurs plans de gestion des résidus. Le MEF aborde la récupération et le recyclage des RDD, leur mise en valeur, leur réemploi et leur élimination sans toutefois suggérer de solutions particulières pour la réduction à la source. Il souhaite que les collectes de RDD soient accessibles au plus grand nombre de Québécois et il a l'intention de faciliter l'obtention des documents administratifs autorisant la tenue de telles collectes. Il propose aussi que la nouvelle société de gestion mette en place, avec la collaboration de l'industrie, des moyens pour aider à la récupération des RDD.

Les commentaires et les propositions des participants

Les propositions 11.1 et 11.2

La majorité des participants à l'audience publique sont d'accord avec les principes qui sous-tendent les propositions 11.1 et 11.2 du MEF. Ils les considèrent souhaitables et même nécessaires, mais désirent néanmoins y apporter certaines modifications. La plupart des citoyens souhaitent que l'allégement des procédures ne concerne pas uniquement les aspects administratifs, mais s'étende également à plusieurs activités touchant la gestion des RDD telles que l'entreposage, le transport, la réutilisation et le traitement, tout en s'assurant que le MEF continue d'exercer un contrôle et que la sécurité des travailleurs ne soit pas menacée.

En ce qui concerne le plan de gestion des RDD, les inquiétudes les plus souvent exprimées par les municipalités ont trait au soutien financier, aux pouvoirs légaux, aux moyens techniques et aux délais d'application. Il leur apparaît important de prévoir l'implantation de dépôts permanents lors de la planification des plans de gestion. Plusieurs mentionnent aussi l'urgence de développer des marchés dans le domaine de la récupération. Par ailleurs, les rares oppositions à la proposition 11.2 sur les plans de gestion invoquent les coûts de gestion des RDD trop élevés et le marché de la récupération insuffisamment développé.

Les impacts des RDD

Bon nombre de participants à l'audience publique sont venus exprimer leur inquiétude quant à la présence des résidus domestiques dangereux dans leur environnement. Malgré le fait qu'ils ne constituent pas plus de 1 % de la masse de déchets domestiques, la Direction de la santé publique de la Côte-Nord, à l'instar de nombreux citoyens, estime néanmoins que les RDD représentent un risque immédiat pour la santé. Certains sont même d'avis qu'on ne doit viser rien de moins que la tolérance zéro à leur égard. À la maison, en particulier, les RDD entreposés dans l'attente d'une éventuelle collecte sont un danger potentiel, surtout pour les enfants. La présence de RDD dans les résidus destinés au compostage est aussi une source d'inquiétude, et la Fédération de l'UPA de Lanaudière estime nécessaire que le compost de source municipale soit exempt de RDD pour pouvoir l'utiliser (02.DM-4, p. 26). Dans les sites d'enfouissement, on suspecte les RDD de contribuer à la toxicité du lixiviat et d'engendrer des effets à long terme par bioaccumulation et synergie des différents produits, d'autant plus que les techniques actuelles d'enfouissement n'inspirent pas toujours confiance. De plus, la possibilité qu'une bonne partie des RDD puissent se retrouver aux égouts ou en nature sans avoir été traités est jugée extrêmement dommageable pour l'environnement. En conséquence, plusieurs participants considèrent que la gestion des RDD doit s'avérer prioritaire dans le plan d'action visant la gestion durable et responsable de nos matières résiduelles. La situation actuelle étant jugée inacceptable, plusieurs croient que des actions énergiques et efficaces doivent être entreprises pour retirer les résidus dangereux provenant des résidences et des ICI du flux normal des matières résiduelles. Selon le CRE de l'Estrie, il faut commencer par sensibiliser les gens à la problématique des RDD, puis trouver des solutions pour les aider à résoudre ce problème (séance du 3 avril 1996, en soirée, p. 36-37).

La gestion des RDD par les 3RV

Plusieurs citoyens ont insisté pour que la gestion des RDD suive la hiérarchie des 3RV, en mettant d'abord l'accent sur leur réduction à la source lors de leur fabrication et de leur utilisation. Les solutions avancées s'adressent en partie à l'entreprise et en partie au consommateur. Plusieurs participants souhaitent que les industries développent de nouvelles technologies utilisant moins d'éléments toxiques et modifient leurs procédés de fabrication afin de diminuer leurs rejets de résidus polluants. Il leur apparaît souhaitable de limiter la mise en marché des produits dangereux et de favoriser la production de biens de consommation moins nocifs et plus durables. Pour le consommateur, l'effort de réduction à la source pourrait, selon plusieurs participants, se manifester par une plus grande discrimination dans les besoins ainsi que par des choix axés sur des produits plus «verts». Certains citoyens estiment nécessaire d'instaurer un mode d'étiquetage permettant de visualiser rapidement la valeur écologique des biens de consommation.

Les participants ont également identifié le réemploi comme une solution de gestion à privilégier. Les possibilités leur paraissent peu exploitées; par exemple, des municipalités mentionnent la quantité surprenante de produits à peine entamés, tels que des peintures, des laques et des solvants, qui sont récupérés lors des collectes de RDD et qui pourraient être redirigés vers d'autres utilisateurs si les structures adéquates existaient.

En ce qui a trait au recyclage, les participants jugent qu'il est primordial d'implanter un système qui rejoindrait toutes les catégories d'utilisateurs et qui créerait des débouchés tout en favorisant des collaborations intéressantes, par exemple entre les entreprises, les CFER et les municipalités. La rentabilité des activités de recyclage des RDD est perçue comme la difficulté majeure, ce qui pourrait nécessiter des mesures économiques telles une stratégie de financement et une politique de tarification (06.DM-3, p. 24).

Afin de faciliter la collecte des RDD, un grand nombre de participants suggèrent d'appliquer à certains produits dangereux, dont les piles, une consigne suffisamment élevée pour inciter le consommateur à les retourner. Pour certains, les montants générés par cette consigne devraient servir à assumer les coûts de collecte et de traitement des RDD (04.DM-7; 06.DM-3; 07.DM-12). D'autres sont toutefois d'avis qu'ils devraient plutôt servir à financer la recherche et le développement liés aux 3RV et à réaliser des campagnes de sensibilisation visant à diminuer l'utilisation des produits qui engendrent des résidus dangereux (04.DM-6, p. 64).

Quant aux différents modes de collecte de RDD, les critères jugés comme étant les plus importants par l'UMRCQ sont la permanence et l'accessibilité du système (12.DM-8, p. 24). Plusieurs organismes, régies intermunicipales, MRC et CRE sont favorables à l'instauration de sites permanents de récupération de RDD pour éviter leur entreposage à l'intérieur des résidences. Cette solution est perçue comme un moyen efficace de récupération, moins coûteux à long terme que les collectes ponctuelles considérées par plusieurs municipalités comme un fardeau difficile à assumer. Les opinions varient quant à la forme ou la répartition des dépôts permanents, que ce soit des centres de récupération, des ressourceries, des éco-centres ou des CFER. De plus, des centres de transfert régionaux pourraient recevoir et trier les RDD reçus des points de dépôt. Un tel système de prise en charge régional pourrait amener des économies d'échelle, tout en favorisant l'utilisation optimale des équipements et des

infrastructures. Dans le cas précis des petits et moyens générateurs de résidus dangereux, le Conseil régional de l'environnement de l'Estrie suggère d'instaurer également un système de collecte de porte en porte tout au long de l'année.

Après avoir mis à contribution les ressources relatives à la réduction à la source, au réemploi et au recyclage, certains citoyens considèrent l'incinération des RDD comme acceptable si les marchés ne sont pas disponibles et en autant que les installations soient sécuritaires pour ne pas constituer une source de pollution supplémentaire. Par contre, d'autres préconisent d'interdire la valorisation énergétique et l'incinération de toute matière toxique.

Beaucoup de participants considèrent qu'il faut détourner les RDD de l'enfouissement ou, à tout le moins, les neutraliser avant de les enfouir, particulièrement dans les sites par atténuation naturelle. Ils doutent de la résistance et de l'étanchéité des membranes synthétiques dont certains sites sont pourvus. Ils mettent aussi l'accent sur les disparités régionales et sur la nécessité d'adapter les plans de gestion des RDD aux contraintes locales, en laissant place aux démarches novatrices.

Les participants à l'audience publique ont proposé un partage des responsabilités qui, selon eux, devraient incomber aux acteurs concernés par la gestion des RDD. Plusieurs demandes spécifiques s'adressent au gouvernement pour réclamer son aide sur le plan technique et économique, et pour qu'il effectue des modifications réglementaires. Les demandes relatives à l'aide financière touchent la recherche et le développement, ainsi que l'implantation et le fonctionnement d'un réseau de collecte québécois. La société de gestion proposée devrait, selon eux, élaborer des programmes de réduction à la source, établir une table de concertation réunissant tous les acteurs, administrer des programmes de cotisation pour les entreprises, et assumer certains frais liés à la stabilité des prix et au transport.

Sur le plan de la réglementation, les participants souhaitent que le gouvernement responsabilise, de façon incitative ou coercitive, les entreprises à chaque étape du cycle de vie des produits dangereux qu'elles fabriquent. Ils veulent également que le gouvernement exerce un meilleur contrôle sur les résidus dangereux provenant des ICI, incluant ceux des petits et moyens générateurs. Ils considèrent aussi qu'il faudrait obliger les fabricants à limiter au strict minimum la mise en marché de tels produits, voire même à l'interdire. Certains participants sont d'avis qu'il faut interdire par voie règlementaire de jeter des RDD ou, à tout le moins, exiger un traitement de stabilisation approprié avant l'enfouissement.

Le cas des petits et moyens générateurs soulève des appréhensions parce qu'une bonne part d'entre eux sont exclus du *Règlement sur les déchets dangereux* en raison des quantités relativement faibles de RDD qu'ils génèrent. Les substances dangereuses rejetées sont néanmoins variées, ce qui rend leur récupération et leur traitement compliqués et onéreux. Deux solutions ont été avancées par le CRE de l'Estrie : modifier la réglementation pour permettre à tous les petits et moyens générateurs d'utiliser les équipements municipaux de prise en charge, et créer un maillage avec de plus grandes entreprises afin de diminuer le coût de traitement (05.DM-4, p. 23).

Selon plusieurs participants, la responsabilité du monde municipal pourrait consister à gérer de façon intégrée les RDD sur son territoire et à implanter des programmes d'information et de sensibilisation des citoyens concernant l'impact des produits toxiques sur la santé et l'environnement. Ces tâches pourraient s'effectuer en partenariat avec les acteurs locaux et en collaboration avec les industries par le biais de la société proposée.

De la part des entreprises, les citoyens s'attendent à une responsabilisation totale qui tiendrait compte des coûts environnementaux et sociaux de leurs produits, et qui les inciterait à en revoir la conception afin d'en réduire la toxicité et d'en augmenter le potentiel de réemploi et de recyclage. Ils souhaitent également que les entreprises s'entendent soit avec leurs réseaux de détaillants pour mettre en place des systèmes privés de prise en charge, soit avec les récupérateurs privés, soit directement avec les municipalités afin d'organiser un réseau de collecte de RDD. Certains mentionnent la possibilité d'utiliser les réseaux actuels de détaillants pour stocker, sur une base temporaire, certains RDD rapportés par les consommateurs, comme le font déjà certains détaillants.

Par ailleurs, les citoyens reconnaissent également leur part de responsabilité, en tant que consommateurs, dans la gestion des RDD. Selon eux, il est difficile de faire de bons choix environnementaux en raison du manque d'information et de sensibilisation sur les conséquences de l'utilisation des RDD et sur les solutions de rechange. Pour eux, une vaste campagne de sensibilisation permettrait d'atteindre les objectifs de récupération en facilitant l'identification des RDD et de leurs impacts, et en permettant le choix de meilleures solutions environnementales. Certains suggèrent de stimuler la participation de la population par la création de comités de citoyens et d'élus afin d'assurer un suivi dans la gestion des RDD.

Les déchets biomédicaux

À la suite du virage ambulatoire préconisé par le gouvernement dans sa politique de la santé, plusieurs s'attendent à une augmentation significative des déchets biomédicaux dans le flux des déchets domestiques. Quelques-uns considèrent que les effets du virage ambulatoire sur la gestion des déchets biomédicaux ne sont pas suffisamment connus et qu'il faut dès maintenant combler cette lacune. Certains sont d'avis qu'il conviendrait de prendre des mesures pour veiller à la gestion sécuritaire de ce type de déchets et pour étudier les nouvelles possibilités de traitement. D'autres encore suggèrent d'interdire le rejet des déchets biomédicaux avec les ordures ménagères, non seulement à cause des risques infectieux qu'ils comportent, mais aussi pour protéger la santé des éboueurs.

La position de la Commission

Les résidus domestiques dangereux soulèvent invariablement des questions à propos du niveau de risque qu'ils représentent ou non pour la santé et l'environnement. Comparé à d'autres types de résidus domestiques, le volume des RDD n'est pas très important puisque, selon les estimations actuelles, la part qu'ils occupent parmi l'ensemble des résidus domestiques serait d'environ 1 %. Ce pourcentage ne tient toutefois pas compte de la majorité des RDD rejetés par les industries, commerces et institutions et non soumis au *Règlement sur les déchets dangereux* en raison des quantités limitées. Ces quantités ne sont pourtant pas négligeables puisqu'en 1988, le ministère de l'Environnement les évaluait à 100 000 tonnes par an, soit quatre fois plus que les RDD d'origine résidentielle. Ces RDD, dont on ignore la nature et la quantité réelle, se retrouvent pourtant en grande partie dans le réseau municipal de collecte ou dans les égouts.

La Commission est d'avis qu'il faut instaurer un système permettant de connaître ces données avec précision afin d'obtenir un portrait réaliste de la situation.

Les RDD qui sont envoyés aux sites d'enfouissement contribuent, en se dégradant, à la toxicité du lixiviat. Certaines études font état que ce type de pollution n'est pas très élevé, mais ces résultats ne semblent pas répondre à l'assentiment de nombreux acteurs du domaine de l'environnement. Tout en considérant que les RDD ne sont pas la source principale de contamination dans les sites d'enfouissement, le MEF estime toutefois que leur récupération est préférable à leur enfouissement à cause de leur nocivité pour l'environnement. De plus, considérant que la majorité des sites d'enfouissement québécois ne sont pas conformes aux normes réglementaires, la prudence est de mise, surtout dans le cas où des populations locales s'approvisionnent en eau potable à proximité de tels sites. La Commission considère qu'il faut mettre en place les structures nécessaires à la récupération des RDD et interdire leur enfouissement à moins qu'ils n'aient reçu un traitement de neutralisation ou de stabilisation approprié. Elle estime également que la réglementation devrait être renforcée envers les contrevenants qui disposeraient de leurs RDD de manière non compatible avec la protection de la santé publique et de l'environnement.

Lorsque l'on traite des risques liés à la présence de RDD, il faut également considérer qu'à partir du moment où les consommateurs apportent des produits dangereux à la maison, les risques existent déjà. Cet aspect mérite d'être abordé car la manipulation et l'entreposage des produits dangereux à l'intérieur des résidences amènent des risques d'incendie, de contamination de l'air ambiant et d'intoxication non négligeables, qui pourraient être diminués par une meilleure connaissance des caractéristiques de ces produits et de leurs conséquences pour la santé. Il faut qu'au moment de l'achat, les citoyens soient sensibilisés aux risques potentiels des produits dangereux, que le mode d'étiquetage leur permette de comparer la toxicité d'un produit par rapport à un autre et leur indique la meilleure façon d'en disposer sécuritairement. Lors de la vente de produits domestiques dangereux en magasins, il faut mettre l'accent sur les caractéristiques spéciales de ces produits, en les disposant, par exemple, dans des sections réservées à cet effet pour cesser de banaliser leur emploi. Des programmes de sensibilisation et d'information devront voir le jour à l'échelle du Québec, ou plus localement par le biais des ressourceries, afin de préciser les modes d'utilisation sécuritaires des produits domestiques dangereux et de faire connaître les nombreuses solutions de remplacement qui existent déjà. C'est seulement en étant clairement informés que les citoyens seront en mesure de faire des choix éclairés qui respectent leurs valeurs personnelles.

De plus, afin d'inciter le consommateur à réduire l'utilisation de pesticides, le MEF pourrait se servir du *Code de gestion des pesticides* pour fixer la quantité de pesticide permise par superficie afin que seules les quantités jugées nécessaires soient épandues. Le MEF devrait également exercer un contrôle vigilant auprès des compagnies d'épandage de pesticides et d'engrais afin de vérifier la nature, la quantité ainsi que la méthode et les conditions d'utilisation de ces produits.

Considérée dans une optique de développement durable, une bonne gestion des RDD devrait commencer par une évaluation des options de réduction à la source disponibles, tant au niveau des entreprises productrices, qui peuvent viser la diminution de la toxicité de leurs produits et la recherche de solutions moins nocives pour l'environnement, qu'au niveau du consommateur qui peut réévaluer à la baisse sa consommation et choisir des produits et méthodes de remplacement. Par la suite, les possibilités de réemploi devraient être explorées, que ce soit par l'entremise des ressourceries, des

CFER, de la Bourse québécoise des matières secondaires ou de tout autre organisme ou entreprise. Le recyclage devrait être ensuite envisagé, et les entreprises qui fabriquent des produits dangereux sont les acteurs les mieux placés pour en évaluer les possibilités. Les RDD recyclés pourraient réintégrer le circuit de production ou servir à l'élaboration de produits différents. La valorisation énergétique de certains RDD, tels que les huiles usées qui ne peuvent être recyclées, devrait également être évaluée afin de détourner le plus possible les RDD de l'enfouissement. Lorsque l'élimination demeure la seule solution, il faut que les RDD subissent auparavant un traitement de stabilisation pour éviter les impacts environnementaux à long terme.

La gestion des RDD ne peut s'accomplir que dans un esprit de responsabilisation de chacun. Pour le citoyen, cette responsabilisation se reflète dans ses choix de consommation, dans sa façon d'utiliser et d'entreposer les produits dangereux ainsi que dans leur élimination adéquate une fois qu'il n'en a plus besoin.

Pour les producteurs, cette responsabilisation doit se manifester durant toute la durée de vie des produits dangereux qu'ils fabriquent ou utilisent, depuis le choix du mode de fabrication jusqu'à l'élimination sécuritaire des résidus qu'ils génèrent. C'est une responsabilité totale qui doit se manifester sur le plan technologique, économique, informatif et légal. Ainsi, le producteur se porte garant de la qualité de son produit, des effets qu'il peut causer à la santé humaine et à l'environnement, et il en assume les coûts de gestion à la fin du cycle de vie des produits. Bien qu'il existe déjà des exemples de responsabilisation de producteurs québécois à l'égard de leurs produits, cette tendance doit être généralisée, tout spécialement en ce qui a trait aux RDD, à cause des difficultés d'ordre logistique et financière que leur collecte engendre.

Au niveau des MRC et des communautés urbaines, la responsabilisation qu'elles assument concerne l'élaboration de plans de gestion des RDD, tel que le propose le MEF, de façon à s'assurer que les RDD sont effectivement récupérés et traités de façon adéquate.

Lorsque les municipalités organisent des collectes de RDD, elles doivent se plier aux exigences du *Règlement sur les déchets dangereux*. Le MEF, dans sa proposition 11.1, se propose de les alléger pour faciliter la récupération des RDD, mais uniquement sur le plan des procédures administratives. À l'instar de nombreux participants, la Commission s'est interrogée sur la nécessité de maintenir toutes les obligations réglementaires prévues lors des collectes de RDD, considérant que la moitié des résidus recueillis sont constitués de peintures et d'huiles usées dont la manipulation, à l'état neuf, se fait sans contraintes. La Commission est d'avis que la réglementation sur les RDD devrait être révisée et assouplie dans le but de réduire les problèmes organisationnels et les coûts, mais sans pour autant compromettre la sécurité publique. Le MEF devrait toutefois continuer d'exercer un contrôle sur ces activités et d'apporter son aide sur le plan de l'expertise.

Le service de collecte de RDD offert par les municipalités devrait être accessible non seulement à tous les citoyens, mais également aux petits et moyens générateurs de RDD qui devront contribuer à défrayer le traitement. Les quantités de RDD que ces derniers génèrent sont en effet proportionnellement considérables comparativement à celles provenant du secteur résidentiel et il est primordial qu'ils soient tenus, au même titre que les citoyens, de disposer adéquatement de leurs résidus

dangereux soit par le biais des collectes municipales, soit par un système privé de prise en charge accrédité par la municipalité, soit en s'alliant avec de plus grandes entreprises afin de diminuer les coûts de traitement de leurs RDD.

Parce que les frais de collecte et de traitement des RDD sont difficiles à assumer pour les municipalités, et dans une optique de responsabilisation totale des producteurs, les groupes industriels sectoriels devront apporter une contribution financière importante au soutien de ces activités. Cette contribution pourrait prendre diverses formes : soit au moyen d'un dédommagement versé aux municipalités à partir des cotisations des producteurs à la société de gestion proposée, soit par l'intermédiaire d'une collaboration entre les générateurs de RDD et les responsables locaux des collectes, qu'il s'agisse de municipalités, de ressourceries ou des réseaux de détaillants. Toutefois, ils pourraient créer leur propre système de récupération, en autant qu'il desserve adéquatement la population. Les groupes industriels sectoriels devront aussi avoir comme objectif de développer le marché du réemploi et du recyclage des RDD afin de créer des débouchés pour ces produits et faciliter les ententes entre compagnies productrices. Ces dernières pourraient apporter leur concours, notamment par le biais de soutien technique ou financier, aux petites entreprises ou aux organismes qui font de la recherche dans le domaine du recyclage des RDD.

Bien qu'il existe un intérêt pour l'établissement d'une consigne dans le but d'augmenter le taux de récupération de certains RDD, notamment des piles, la Commission est d'avis que cette décision devrait revenir aux groupes industriels sectoriels. Ceux-ci devront néanmoins s'assurer que les producteurs choisissent le meilleur mode de récupération possible parmi les options disponibles, y compris la consigne qui s'avère un outil efficace de récupération.

La Commission s'est également attardée sur les préoccupations relatives au récent virage ambulatoire dans le secteur de la santé et à son influence possible sur la quantité de déchets biomédicaux ramassés lors des collectes de résidus domestiques. En ce qui concerne les objets piquants et tranchants, un protocole d'utilisation existe déjà, selon lequel les professionnels prodiguant des soins à domicile doivent les rapporter dans des contenants spéciaux pour qu'ils soient éliminés de façon sécuritaire. Pour ce qui est des pansements, ils ne représentent un risque infectieux que lorsqu'ils sont imbibés de sang : c'est le cas lors des interventions chirurgicales et des soins d'urgence dans les établissements de santé, mais il est peu probable que ce cas se présente lors de soins à la maison. Cependant, la Commission estime que les discussions actuelles entre le MEF et le ministère de la Santé et des Services sociaux devraient mener à la prise de mesures assurant la meilleure protection possible à la population. Afin qu'aucune inquiétude ne subsiste au regard des soins médicaux à domicile, il y aurait lieu que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'assure auprès des établissements hospitaliers que les protocoles de disposition des déchets biomédicaux soient toujours scrupuleusement respectés.

■ Recommandation 22

En ce qui a trait aux résidus domestiques dangereux, la Commission soumet les éléments de recommandation suivants :

1° l'enfouissement des RDD devrait être interdit, sans égard à leur origine et à leur seuil de production, à moins qu'ils n'aient reçu un traitement de neutralisation ou de stabilisation approprié;

2° les MRC et les communautés urbaines devront identifier dans leurs plans de gestion les infrastructures et les moyens mis en place par les producteurs ou les municipalités pour la collecte des RDD sur leur territoire;

3° la société proposée devra apporter son soutien à la récupération des RDD effectuée par les municipalités jusqu'à ce que les compagnies productrices et distributrices aient mis en place leurs propres systèmes de récupération, d'ici l'an 2000;

4° la réglementation sur les RDD devrait être révisée et assouplie dans le but de réduire les problèmes organisationnels et les coûts de collecte, sans pour autant compromettre la sécurité publique;

5° les groupes industriels sectoriels devraient entreprendre des démarches pour développer le marché du réemploi et du recyclage des RDD afin de créer de nouveaux débouchés dans ce domaine;

6° les caractéristiques des produits domestiques dangereux devront être clairement identifiées grâce à un mode d'étiquetage approprié qui sera encadré par la société proposée;

7° la société proposée devra stimuler la mise en place de programmes de sensibilisation sur l'utilisation des produits domestiques dangereux et sur les moyens de remplacement;

8° le MEF devra déterminer, dans le *Code de gestion des pesticides*, la quantité maximale de pesticides qui peut être épandue sur une superficie donnée;

9° les stratégies et les mesures mises en place à la suite des discussions entre le ministère de l'Environnement et de la Faune et le ministère de la Santé et des Services sociaux sur le virage ambulatoire devraient comporter une dimension d'information et de reprise en charge des résidus par les établissements de santé.

Chapitre 8 Le plan de gestion des matières résiduelles

L'état de la situation

Le plan de gestion des matières résiduelles est l'instrument privilégié pour élaborer une stratégie de prise en charge intégrée des matières résiduelles sur un territoire donné. Ainsi, le plan de gestion aurait, comme son nom l'indique, une double vocation, soit la planification et la gestion de ce secteur d'activité.

Il relève généralement des municipalités d'assurer la prise en charge des résidus générés sur leur territoire. À ce titre, elles planifient et gèrent elles-mêmes la prise en charge de ces matières ou le font par l'intermédiaire de leur MRC, communauté urbaine ou autre organisme administratif créé spécifiquement à cette fin, tel qu'une régie intermunicipale de déchets ou une société d'économie mixte.

Les autorités publiques municipales concernées utilisent différents moyens pour atteindre les objectifs de gestion des résidus. Les moyens développés, à leurs frais et initiative, visent des politiques de gestion, des plans d'action, des plans directeurs ou des plans de gestion dont certains sont même en processus de révision. On constate que, selon les compétences qui leur ont été dévolues, ces organismes en sont à divers stades de la planification ou de la mise en œuvre du cadre de gestion des matières résiduelles sur leur territoire.

Les municipalités

La *Loi sur les cités et villes*, le *Code municipal du Québec*, et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et les lois constitutives des communautés urbaines confient aux municipalités des pouvoirs pour gérer les résidus sur leur territoire. Les municipalités peuvent, entre autres, adopter une réglementation relativement détaillée concernant l'enlèvement et l'élimination des déchets domestiques, financer le service d'enlèvement des ordures au moyen d'une taxe, établir un système de collecte sélective, établir et exploiter un établissement de récupération et de conditionnement de matières recyclables, exploiter un système d'élimination et conclure des ententes pour la gestion en commun de ces matières.

Pour régler certains problèmes de gestion des matières résiduelles sur leur territoire, des municipalités se sont regroupées alors que d'autres ont délégué leurs compétences pour un ou plusieurs aspects de la gestion. Les initiatives en matière de gestion ont pris des formes et des structures administratives variées.

La municipalité régionale de comté et la communauté urbaine

La municipalité régionale de comté (MRC) et la communauté urbaine sont des regroupements de toutes les municipalités d'un même territoire qui forment ainsi une nouvelle entité administrative.[1] La MRC est dotée des pouvoirs que lui donne le *Code municipal du Québec* et des pouvoirs conférés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), dont celui d'élaborer et d'adopter un schéma d'aménagement (*idem*, p. 40). Dans le cas des communautés urbaines de l'Outaouais (CUO), de Montréal (CUM) et de Québec (CUQ), les pouvoirs en matière de gestion des résidus découlent de leur loi constitutive respective, soit la *Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais*, (L.R.Q., c. C-37.1), la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, (L.R.Q., c. C-37.2), et la *Loi sur la Communauté urbaine de Québec* (L.R.Q., c. C-37.3.)

Une MRC voulant exercer des pouvoirs en matière de gestion des résidus peut acquérir sa compétence par entente avec une municipalité locale ou par déclaration selon l'article 678.0.1 du *Code municipal du Québec*. Lorsqu'elle se prévaut du processus de déclaration de compétence des articles 678.0.1 et suivants, la MRC devient habilitée à exercer tous les pouvoirs des municipalités à l'égard desquelles elle a déclaré sa compétence, sauf celui de prélever des taxes; cependant, il demeure permis à la municipalité locale concernée d'exercer un droit de retrait. Actuellement, une trentaine de MRC sur les 96 existantes s'occuperaient de gestion des matières résiduelles.

Pour leur part, les communautés urbaines ont le pouvoir de posséder et de gérer des équipements de récupération, de recyclage et d'élimination des résidus générés sur leur territoire (art. 128 et suivants de la *Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais*, art. 152 et suivants de la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* et art. 138 et suivants de la *Loi sur la Communauté urbaine de Québec*).

L'instrument principal de planification territoriale des MRC et communautés urbaines, soit le schéma d'aménagement, établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire, en coordonnant les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités visées et le gouvernement. Le schéma doit comprendre les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la MRC ainsi que l'identification et la localisation d'équipements et d'infrastructures intermunicipaux[2]. La LAU prévoit une procédure obligatoire de révision du schéma. Cette procédure est entreprise cinq ans après l'entrée en vigueur du premier schéma ou de sa dernière révision (section VI.1, LAU). Les citoyens sont consultés sur le projet de révision en vertu de certaines dispositions de la LAU. Cette dernière ne prévoit pas actuellement l'élaboration d'un plan de gestion des matières résiduelles par les MRC (00.DB-10). Au moment de l'audience, les MRC du Haut-Saint-François, de la Rivière-du-Nord, de Mirabel et d'Asbestos avaient déjà adopté, pour consultation, leur projet de schéma révisé (00.DB-70), 84 MRC et les communautés urbaines avaient produit un document sur les objets de révision et 17 MRC, au 18 avril 1996, détenaient un premier projet de schéma révisé (00.DB-68).

1. MAM, *Répertoire commenté des termes, des organismes et des lois. Aménagement du territoire et urbanisme*, Les Publications du Québec, p. 38.
2. MAM, *Répertoire commenté des termes, des organismes et des lois*, p. 60

Les régies intermunicipales

Certaines municipalités, MRC et communautés urbaines ont choisi de confier la gestion des matières résiduelles à une régie intermunicipale. La régie intermunicipale, organisme issu d'une entente intermunicipale, est constituée par décret du ministre des Affaires municipales; elle est investie des pouvoirs généraux d'une corporation et des pouvoirs particuliers prévus au *Code municipal du Québec* ou à la *Loi sur les cités et villes*. Son conseil d'administration est composé d'élus municipaux et son pouvoir de dépenser est contrôlé par les municipalités (articles 468.10 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* et 579 et suivants du *Code municipal du Québec*). Il y a actuellement près de 25 régies intermunicipales de gestion des résidus au Québec.

Les sociétés d'économie mixte

Le projet de loi 63, *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, a été présenté à l'Assemblée nationale le 13 novembre 1996. Ce projet de loi vise à permettre aux municipalités locales, aux MRC et aux communautés urbaines de constituer des sociétés d'économie mixte (SEM) dont les activités portent sur l'exercice de la compétence précisée par les fondateurs. La SEM serait une corporation, constituée conformément à la partie IA de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). Les fondateurs de cette société devraient comprendre, en plus du fondateur municipal, une entreprise du secteur privé choisie à la suite d'un appel de candidature, ou une compagnie à fonds social mandataire du gouvernement. Le projet de loi prescrit notamment que le fondateur municipal devrait détenir la majorité des actions votantes de la SEM et le conseil d'administration, être majoritairement formé de personnes nommées par le fondateur municipal. Enfin, le projet de loi modifie la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1) afin de préciser qu'une SEM serait assujettie aux dispositions de cette loi. À la date du dépôt du présent rapport, le projet de loi n'a toujours pas été adopté.

La Ville de Laval et la MRC du Haut-Richelieu se sont vu accorder, par lois privées, en juin 1994 (*Loi concernant la Ville de Laval* (13.DB-01), *Loi concernant la municipalité régionale de comté du Haut-Richelieu* (16.DB-01)), le pouvoir d'agir comme fondateurs d'une compagnie responsable d'exercer à leur place certaines compétences relatives à la gestion des déchets. Les conseils d'administration de ces compagnies doivent être majoritairement formés d'élus municipaux, et les municipalités fondatrices doivent détenir la majorité des actions comportant droit de vote. Certaines modalités sont prévues afin d'éviter que des membres du conseil ne se retrouvent en situation de conflit d'intérêt (13.DB-01).

Des exemples de plans de gestion

La plupart des autorités publiques municipales possèdent déjà, à des degrés divers, des instruments de planification pour assurer la gestion des résidus générés sur leur territoire.

En ce qui concerne les plans de gestion, les communautés urbaines en sont à des étapes très différentes. En décembre 1996, la Communauté urbaine de Québec n'avait pas encore adopté sa proposition de Plan directeur de gestion intégrée des matières résiduelles solides et liquides (03.DB-02). La Ville de Montréal et la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'Île de Montréal (RIGDIM) possèdent toutes deux des plans de gestion. Quant à la Communauté urbaine de l'Outaouais, elle a adopté, il y a quelques années, une politique de gestion qui établit les lignes directrices relatives à la gestion des matières résiduelles. Elle envisage d'élaborer un plan de gestion.

La MRC Le Fjord-du-Saguenay a adopté son plan directeur de gestion intégrée des matières résiduelles en août 1994, à la suite d'une vaste consultation publique tenue au printemps de 1993 (02.DM-15). Le plan contient un bilan, des orientations concernant les 3RV, les infrastructures, les impacts des options retenues et les budgets prévisionnels (02.DB-04). Une annexe importante, soit un plan directeur de gestion des boues, est en préparation. Ce plan directeur sera réalisé grâce à une subvention de 150 000 $ que le gouvernement du Québec lui a versée en mai 1995.

En septembre 1992, la MRC de Rimouski-Neigette se donnait le *Plan d'action pour une gestion intégrée des déchets solides: problématique et solutions régionales – MRC de Rimouski-Neigette*. Dressant un portrait et présentant un guide d'implantation d'une gestion intégrée, le plan précise que la MRC est l'organisme tout désigné pour agir comme coordonnateur dans le dossier de la gestion des matières résiduelles (01.DC-04). La mise en œuvre du plan d'action est présenté par la MRC comme un élément du «Document sur les objets de la révision du schéma d'aménagement» qui est utilisé dans le processus de révision en cours et dont l'échéance est prévue pour 1997 (01.DM-01).

La Régie intermunicipale de gestion des déchets de la région maskoutaine possède un plan directeur sur la gestion intégrée des matières résiduelles depuis 1992, qu'elle a adopté après avoir tenu une consultation publique au niveau régional. Dans le cadre de cette démarche, un plan de communication a été arrêté et un comité consultatif composé de sept citoyens provenant de l'une ou l'autre des municipalités membres de la régie a été mis en place (16.DM-32). De même, la Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Mauricie a fait préparer un projet de plan directeur triennal, 1994-1996. Une consultation publique a été menée sur les scénarios présentés. Le plan directeur, tel qu'il a été adopté, contient les lignes directrices des interventions que la régie doit mettre de l'avant, les échéanciers et les coûts (04.DB-01).

La MRC du Haut-Richelieu est associée à Compo-sortium inc. dans une SEM détenue à 60 % par la MRC et à 40 % par Compo-sortium inc. La compagnie est dirigée par un conseil d'administration de sept membres, dont quatre du secteur public et trois du secteur privé. Un service d'information continue a été mis en place (16.DM-11). La MRC doit mettre en œuvre son projet de gestion intégrée des matières résiduelles domestiques sur une période de cinq ans, à compter de 1996 (16.DM-28).

La MRC de Bellechasse, quant à elle, a adopté un règlement afin d'accroître la participation de la population à la collecte sélective. Ce règlement définit les principaux termes utilisés, précise les lieux et les catégories de logement visés. Il mentionne qu'une fois collectées, les matières recyclables deviennent la propriété de la MRC. Il donne aussi des détails sur les contenants, les matières recyclables et celles qui ne peuvent l'être, ainsi que leur préparation, les coûts et les sanctions prévues en cas d'infraction. Ce règlement (n° 74-96) est entré en vigueur le 17 juin 1996 (12.DM-17).

La consultation publique sur les plans de gestion

Les organismes publics qui ont déjà élaboré leur plan de gestion ont choisi des modes de consultation variés. Cependant, quel que soit le mode privilégié, ceux-ci s'accordent à dire qu'il est essentiel de consulter la population. À titre d'exemple, la CUQ a soumis aux citoyens, en mai et juin 1996, une proposition de plan directeur de gestion intégrée des matières résiduelles solides et liquides lors d'une audience publique qui comportait deux parties (03.DB-02). La Commission de l'environnement de la CUQ, composée de maires et de conseillers des villes membres, a tenu des séances publiques pendant lesquelles tous les citoyens ou groupes pouvaient, dans un premier temps, poser des questions sur le projet de plan directeur et, dans un deuxième temps, déposer un mémoire (03.DB-01).

Par ailleurs, dans le cadre de la mise à jour du plan de gestion intégrée des matières résiduelles, l'équipe de recherche STOPPER de l'Université de Sherbrooke, en collaboration avec la Ville de Sherbrooke, a eu recours au processus de «consensus informé» pour évaluer les succès des programmes offerts aux contribuables en matière de gestion des résidus. Un comité de citoyens qui n'a pas d'intérêt direct dans la problématique à l'étude a été formé. Ce comité a formulé les questions qui lui semblaient les plus pertinentes et a invité des experts de l'industrie, de l'environnement, des universités et des différents paliers gouvernementaux à y répondre. Le mandat du comité était consultatif et le rapport produit contient les recommandations qui permettraient de bonifier le plan de gestion de la Ville (05.DM-17 et 05.DM-17.2).

La proposition du MEF

Selon la proposition 4 du MEF:

> *Le gouvernement donnera aux MRC et aux communautés urbaines la responsabilité, dans le cadre de la confection des schémas d'aménagement, d'élaborer et de réaliser des plans de gestion des résidus qui devront, entre autres, prévoir les territoires de collecte. Le ministère de l'Environnement et de la Faune autorisera les projets d'aménagement et d'agrandissement de lieux d'enfouissement et d'installation d'équipements d'incinération lorsqu'ils seront conformes, notamment, aux territoires de collecte prévus aux plans de gestion.*
> (00.PR-3, p. 41)

Les MRC et communautés urbaines auraient la responsabilité d'élaborer un plan de gestion des matières résiduelles. La gestion proprement dite serait laissée aux municipalités, qui se devraient de respecter les orientations et la planification des modes de gestion déterminées par la MRC ou la communauté urbaine. Ces dernières pourraient, selon le cas, choisir de s'en remettre à la MRC ou communauté urbaine pour mettre en œuvre la stratégie de gestion, ou alors créer une régie intermunicipale, une société d'économie mixte ou conclure d'autres types d'entente. Selon le représentant du MEF, «la seule obligation, ce sera pour les municipalités de respecter le plan de gestion, donc d'éliminer là où vous avez prévu éliminer, de mettre des collectes sélectives, de faire la récupération des résidus verts si vous en aviez convenu, de faire une certaine récupération des matières

putrescibles, si vous en avez convenu au niveau régional» (séance du 10 avril 1996, en après-midi, p. 76). Selon le MEF, cette proposition n'empêche en rien les MRC de se regrouper entre elles pour intégrer et harmoniser les interventions prévues dans leurs plans de gestion respectifs, à l'échelle de toute une région administrative (00.D-8.30.1).

Quant à la notion de territoire de collecte, le MEF a précisé, lors de la première partie de l'audience publique, la définition qu'il en donnait, soit: «les territoires à partir desquels on peut «importer» des matières résiduelles dans les lieux d'élimination situés sur le territoire» (séance du 18 mars 1996, en soirée, p. 25). Ainsi, le MEF propose que:

> *Lorsqu'une municipalité régionale de comté ou une municipalité gère un lieu d'enfouissement, elle a le pouvoir légal de n'accepter que les résidus qui sont produits sur son territoire* [article 115 du RDS]. *Donc, à ce moment-là, toute «importation» peut être interdite par la municipalité. Par contre, à l'égard des sites privés qui sont situés sur son territoire, la municipalité ne dispose pas du pouvoir d'ordonner aux sites privés de ne prendre que les résidus qui sont produits sur son territoire.*
> (Séance du 3 avril 1996, en après-midi, p. 115)

D'après le MEF, les MRC ne seraient pas favorables, en général, au transfert des matières résiduelles d'une région à une autre (séance du 18 avril 1996, en soirée, p. 120). En déterminant le territoire de collecte, les résidus éliminés dans une région donnée seraient sous le contrôle des autorités locales et des populations concernées (séance du 28 mars 1996, en après-midi, p. 26).

Le MEF a proposé des éléments de contenu pour les plans de gestion. Le plan comporterait une section sur la gestion des résidus domestiques et des ICI, soit la provenance, la quantité et la composition des matières résiduelles, les modes et les techniques d'élimination et de mise en valeur, la provenance des résidus éliminés, la provenance et les quantités de résidus éliminés à l'extérieur du territoire, les impacts environnementaux, les coûts de gestion, le cadre juridique de l'attribution des responsabilités de la gestion et les préoccupations sociales. Ce plan inclurait aussi les objectifs concernant les 3RV, la participation publique, de même que les scénarios de gestion proposés pour la réduction à la source, la collecte sélective et l'élimination. Il contiendrait en outre les aspects administratifs, soit la détermination des pouvoirs et responsabilités, des frais de gestion et d'exploitation et leur répartition, le budget de fonctionnement et l'échéancier de mise en œuvre. Il préciserait un plan de communication contenant les éléments d'information et de sensibilisation et le mécanisme de consultation et de concertation. Enfin, le plan inclurait un programme d'évaluation qui consisterait en un suivi de l'atteinte des objectifs, soit les gains environnementaux réalisés et l'effet sur les coûts de gestion (00.DA-31).

Dans le cadre de l'audience publique, le ministère de l'Environnement et de la Faune a dressé la situation, par région, de la gestion des matières résiduelles (01.PR-08 à 16.PR-08). Ces constats, bien qu'ayant été bonifiés en audience par les responsables régionaux du Ministère, gagneraient à être complétés par un bilan exhaustif de la production des résidus sur un territoire et de leur prise en charge, dans le cadre de la préparation du plan de gestion.

Quant aux modalités de la consultation publique, elles ont fait l'objet d'une proposition particulière du MEF. En effet, la proposition 17 mentionne que:

> *Les MRC et les communautés urbaines utiliseront, pour préparer leurs plans de gestion des résidus, les mécanismes de consultation publique déjà prévus par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (00.PR-03, p. 48).

Le MEF précise que l'utilisation des processus prévus à la LAU a été proposée non pas à la suite d'une évaluation exhaustive des possibilités, mais «sur la base essentiellement de l'économie réglementaire pour éviter de multiplier les textes légaux». Les MRC et les municipalités connaissent déjà ces mécanismes. Il serait donc avantageux de les employer dans la mesure où l'ensemble des acteurs conviendraient que leur utilisation est souhaitable (séance du 2 mai 1996, en soirée, p. 6).

La réalisation des plans de gestion entraînerait un coût moyen par MRC d'environ 100 000$, ce qui représente 9,5 millions de dollars pour l'ensemble des MRC. À titre d'exemple, la confection du plan de gestion de la MRC Le Fjord-du-Saguenay a coûté quelque 100 000$, en incluant toute la consultation (séance du 1er mai 1996, en soirée, p. 47). Le MEF a évalué ce coût en tenant compte qu'une partie importante du travail avait déjà été réalisée par les MRC ou d'autres organismes (séance du 21 mars 1996, en soirée, p. 117). Par ailleurs, il a souligné à maintes reprises qu'une participation financière de la société de gestion proposée serait prévue, sans toutefois en préciser la nature (séance du 18 mars 1996, en soirée, p. 121).

Il existe actuellement un programme de financement par le ministère des Affaires municipales pour l'élaboration d'un plan de gestion des boues. Selon la grandeur et l'importance des éléments du plan d'action, le financement peut varier entre 50 000$ et 200 000$ par MRC (séance du 11 mars 1996, en soirée, p. 89). Ces plans de gestion sont financés à 90% par le MAM et à 10% par l'autorité locale (MRC d'Abitibi-Ouest, séance du 28 mai 1996, en après-midi, p. 81).

Les propositions et les commentaires des participants

L'obligation proposée par le MEF de réaliser des plans de gestion a reçu l'assentiment de nombreux participants, lors de l'audience publique, en particulier de la part des MRC et des municipalités. L'importance d'assortir cette proposition de moyens financiers adéquats et des pouvoirs légaux appropriés a été soulignée à plusieurs reprises. Les participants avaient cependant des opinions très variées quant à l'autorité qui devrait assumer la responsabilité d'élaborer ces plans de gestion.

La régionalisation des pouvoirs en matière de gestion des résidus

Pour plusieurs, il est important d'envisager des bases territoriales multiples pour élaborer et réaliser les plans de gestion. Les autorités municipales auraient à décider qui des MRC, des regroupements de MRC, des régies ou autres seraient responsables et de quels aspects. Toutefois, le territoire d'une MRC devrait n'avoir qu'un seul plan de gestion (16.DM-32).

Pour une partie des participants, la responsabilité des plans de gestion devrait se retrouver entre les mains des MRC, comme le propose le MEF. L'UMQ, pour sa part, ne croit pas que les MRC soient nécessairement la structure idéale pour assumer une telle responsabilité. Elle reconnaît la nécessité d'une régionalisation pour la planification et la coordination de la gestion des matières résiduelles. Elle suggère que ces activités pourraient «selon les régions relever d'une ou d'un regroupement de municipalités, d'une ou de plusieurs MRC, de la communauté urbaine ou de la régie intermunicipale déjà en place» (06.DM-84, p. 7).

L'UMRCQ indique que les plans de gestion devraient être élaborés par les MRC et communautés urbaines individuellement ou par regroupement en conformité avec les orientations définies à l'échelle de la région administrative, par celle-ci (12.DM-8, p. 7). Chaque MRC devrait avoir toute la latitude possible quant à la détermination du ou des territoires de collecte, des actions à suivre, des objectifs et des moyens pour les atteindre. Toutefois, les MRC ne disposent pas toujours des ressources nécessaires et de l'expertise requise. L'élaboration des plans de gestion inclus au schéma pourrait leur être confiée, mais selon le principe de l'autonomie municipale, les municipalités auraient la responsabilité des plans directeurs avec tous les pouvoirs requis (15.DM-14).

La multiplication des MRC pourrait rendre impérative la concertation pour l'élaboration des plans de gestion (16.DM-28). Lors de l'audience publique, il a été proposé que des orientations générales en matière de gestion des matières résiduelles soient définies à l'échelle de la région administrative par l'ensemble des MRC, après consultation auprès des autres partenaires socio-économiques de la région, en fonction du cadre réglementaire québécois et du portrait complet des résidus qui devrait être réalisé pour chacune des régions (12.DM-08). Des participants ont suggéré la création de régies régionales de gestion intégrée des résidus pour chacune des régions du Québec. Ces régies s'occuperaient de la définition des territoires de collecte, de la localisation et des modes d'exploitation de toutes les infrastructures. Elles devraient cependant obtenir au préalable les autorisations des MRC quant à la localisation des équipements et à leur participation dans l'application du plan de gestion régional (14.DM-21 ; 06.DM-88 ; 06.DM-85).

La régionalisation ne devrait s'appliquer qu'aux résidus destinés à l'élimination et non aux matières à récupérer afin de ne pas nuire aux marchés (06.DM-11). Elle ne devrait pas devenir une municipalisation des services de gestion des matières résiduelles avec l'établissement de marchés régionaux fermés ne permettant pas la libre-circulation des matières résiduelles entre les régions (06.DM-14). Un représentant d'entreprise a constaté que la proposition de régionalisation va dans le sens contraire de la tendance des marchés qui s'oriente vers la libéralisation mondiale (16.DM-19).

Les opinions sont partagées quant à l'opportunité de limiter les territoires de collecte comme le propose le MEF. Il pourrait s'avérer très difficile de limiter le transport des matières résiduelles à un territoire prédéterminé car des règles économiques entrent en jeu (06.DM-84).

Certains estiment que la disposition des matières résiduelles de tous les secteurs d'activité d'une région donnée devrait se faire à l'intérieur même de la région, en obligeant les régions qui transfèrent actuellement leurs matières résiduelles à les gérer sur leur territoire respectif. De plus, le gouvernement devrait s'assurer que la décision de recevoir des matières résiduelles d'une autre région soit prise par l'ensemble de la collectivité et non seulement par les élus municipaux (06.DM-85).

Des participants considèrent que le territoire de collecte devrait plutôt correspondre à celui de la MRC pour que la régionalisation se concrétise. Cependant, il est possible que les limites d'une MRC ne conviennent pas à un territoire de collecte efficace (03.DM-02).

Aussi a-t-il été suggéré que le territoire de collecte ne soit pas déterminé dans le plan de gestion de façon à permettre aux municipalités ou aux régions de le négocier (15.DM-14). Plusieurs pensent néanmoins qu'il revient aux MRC de les déterminer. L'une d'entre elles souligne qu'il serait important que les MRC puissent délimiter des territoires de collecte applicables aux sites ayant déjà des certificats d'autorisation du MEF (14.DM-01). Une entreprise considère, pour sa part, que seul le gouvernement devrait pouvoir définir le territoire de collecte comme il l'a fait dans le décret de Lachenaie ou, à défaut, garder le pouvoir d'arbitrer un éventuel conflit à cet effet (03.DM-13).

D'autres estiment qu'un règlement devrait être adopté pour interdire le transfert interrégional des matières résiduelles (15.DM-16; 15.DM-13; 06.DM-93). Les centres de transfert interrégionaux de matières résiduelles devraient également être abolis pour mettre un frein à la centralisation dans des mégasites privés. En plus de constituer une source d'iniquité et de favoriser la déresponsabilisation en matière de gestion, ils forment des obstacles majeurs aux efforts de réduction (04.DM-07). Toutefois, pour tenir compte des ententes contractuelles existantes, une période transitoire devrait précéder l'interdiction de transférer des résidus. Jusqu'à l'échéance des contrats, une taxe sur le transfert interrégional serait prélevée sur chaque tonne de matières transportée. Elle fournirait les moyens de financer des projets à caractère environnemental, d'exercer un meilleur contrôle de l'enfouissement et de réagir aux urgences (04.DM-16).

Les représentants d'entreprises, quant à eux, estiment que le transport interrégional ne devrait pas être interdit car les sites d'élimination exigent des investissements massifs pour protéger l'environnement. Il est donc nécessaire, selon eux, que le gouvernement permette la libre circulation des matières résiduelles entre les régions pour que la liberté de commerce et la concurrence demeurent (06.DM-91; 05.DM-22; 06.DM-19).

L'élaboration et la réalisation des plans de gestion

Pour que les MRC et les communautés urbaines puissent assumer pleinement leurs responsabilités quant à la réalisation, à la mise en œuvre, à l'exploitation, au suivi et au contrôle des plans, il est essentiel que tous les pouvoirs légaux, et les outils et le financement leur soient donnés (02.DM-15).

L'UMRCQ, à l'instar de nombreux participants, considère qu'il s'avère essentiel que le gouvernement clarifie les pouvoirs des MRC en matière de gestion de matières résiduelles dans la législation actuelle et surtout, qu'il règle une fois pour toutes la zone grise du droit de retrait, afin d'éviter qu'une municipalité ne s'en serve pour paralyser un projet arrêté au palier régional (12.DM-08; 16.DM-09; 04.DM-20; 15.DM-07). Toutefois, comme le souligne l'UMQ, enlever aux municipalités le droit de retrait peut faire naître des conflits importants au sein des MRC et des dissidences qui nuiraient aux autres activités de concertation comme l'aménagement du territoire ou le développement économique (06.DM-84). De plus, plusieurs participants ont mentionné qu'il fallait définir la propriété des matières résiduelles avant d'envisager une planification régionale (15.DM-05; 05.DM-10; 15.DM-04).

Pour plusieurs, dont de nombreuses MRC, les plans de gestion ne devraient pas être élaborés dans le cadre de la confection ou de la révision des schémas. En effet, certaines opérations relatives à la gestion des résidus, comme les plans de communication, n'ont rien à voir avec l'aménagement du territoire. De plus, il serait difficile d'arrimer les calendriers de révision des schémas avec l'adoption d'un plan de gestion, les deux échelles de planification étant différentes (09.DM-03). Enfin, le Barreau considère, en outre, que le schéma n'a rien à voir avec la gestion des résidus, sauf en ce qui concerne la localisation des sites d'élimination de matières résiduelles, il pourrait en résulter une confusion entre les outils réglementaires, ce qui aurait pour effet de nuire à l'efficacité de la gestion de ces matières au Québec (06.DM-121).

De plus, des participants ont souligné que la portée du schéma était insuffisante en regard de l'objectif visé par le MEF. Donc, le plan de gestion devrait être considéré comme un document complémentaire au schéma, mais en être distinct et autonome. Toutefois, les divers éléments du plan ayant une incidence sur la planification de l'aménagement du territoire pourraient être inclus dans les sections appropriées du schéma (16.DM-32; 12.DM-10; 16.DM-33).

Certains pensent toutefois que l'intégration du plan de gestion au schéma d'aménagement est pertinente puisque la gestion des résidus toucherait directement l'utilisation du territoire. Les MRC auraient actuellement la possibilité de prévoir un certain plan de gestion de leurs résidus en raison de leurs obligations, prévues aux articles 5 à 8 de la LAU, d'intégrer les infrastructures et équipements au contenu de leurs schémas et de les joindre à un plan d'action (12.DM-08).

Quel que soit le mode retenu, les participants, en particulier les MRC et les municipalités, s'entendent à dire que l'aspect financier de la proposition du MEF doit être discuté en priorité (12.DM-08; 11.DM-07; 01.DM-05; 14.DM-01; 01.DM-16). Ainsi, afin de garantir une certaine équité entre les régions, il faudrait dégager suffisamment de ressources financières et humaines pour aider les MRC à réaliser rapidement leurs plans (12.DM-12). D'autres rappellent que le gouvernement s'est engagé à ne pas effectuer de nouveaux transferts de responsabilités sans accorder l'argent requis (08.DM-07). Une MRC estime, quant à elle, que dans un contexte budgétaire restreint, les MRC devraient privilégier leurs interventions vers la révision des schémas et non vers l'élaboration de plans sectoriels qui relèvent des ministères (09.DM-03).

La consultation sur les plans de gestion

De façon générale, les avis sont très partagés quant à l'opportunité d'utiliser les mécanismes prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour la consultation publique sur les plans de gestion. Pour certains participants, il pourrait être intéressant d'utiliser cette procédure tout en considérant quelques adaptations. Certains ont demandé que les délais de consultation prévus soient raccourcis, et d'autres ont insisté sur l'importance de l'équité, de la transparence et de l'accès à l'information (07.DM-06; 07.DM-12; 05.DM-19).

Pour beaucoup d'autres, les mécanismes de la LAU sont insuffisants et le processus de consultation sur le schéma d'aménagement devrait être indépendant de celui sur le plan de gestion intégrée des résidus (12.DM-12; 15.DM-15; 15.DM-16; 16.DM-05). Les deux processus ne visent pas les mêmes objectifs ni les mêmes échéanciers, et la gestion des résidus risquerait d'être diluée à travers d'autres enjeux d'aménagement si les mécanismes de consultation de la LAU étaient utilisés.

Des participants estiment qu'un processus de consultation spécifique avec les ressources financières appropriées devrait donc être mis en place (12.DM-06). Ces mécanismes de consultation des plans de gestion pourraient être inscrits dans la LQE (06.DM-67). Selon eux, les projets ne devraient pas faire l'objet d'une seule consultation, la participation devrait, au contraire, se faire tout au long du processus et la population devrait pouvoir définir au préalable ses choix de gestion au lieu de réagir à ceux qui lui sont proposés par les MRC ou les régies régionales (06.DM-09). Il serait également important d'interdire toute modification aux chartes municipales qui viserait à enlever les mécanismes de consultation sur la gestion des matières résiduelles (03.DM-12).

Le projet de loi 61, adopté en 1992, mais non encore en vigueur, accorderait le droit aux municipalités de soumettre leurs programmes au processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement qui relève du ministre de l'Environnement et de la Faune. Si les plans de gestion étaient considérés comme des programmes municipaux, ces dispositions permettraient de les soumettre, à la demande des municipalités, à une consultation publique tenue par le BAPE (12.DM-10).

La participation publique, avant l'adoption du plan et son application, permet souvent de surmonter moult problèmes. Les modèles de consultation peuvent, selon plusieurs, suivre des processus originaux. Ainsi, compte tenu que les choix liés à un plan de gestion ont une portée qui s'étend sur plusieurs années, que ces choix doivent être constamment réévalués et qu'ils auront des répercussions sur la vie de l'ensemble de la population, la participation du public doit être la plus exhaustive possible (12.DM-10). Le choix du forum de consultation devrait être laissé à chacune des régions (16.DM-32).

Quel que soit le processus privilégié, plusieurs participants ont souligné qu'il était important d'avoir accès à toute l'information disponible (06.DM-88; 04.DM-23; 11.DM-12). Considérant les nombreuses difficultés éprouvées pour avoir accès à l'information relative à la gestion des résidus, le Centre québécois du droit de l'environnement recommande d'imprimer, par une modification législative, la volonté du MEF de rendre plus transparente la gestion des résidus, en remplaçant l'actuel article 118.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* par une disposition qui autoriserait toute personne à obtenir d'un organisme public ou d'un exploitant tout renseignement sur la présence de contaminants dans l'environnement (06.DM-33).

Toutefois, le droit du public à l'information se confronte à celui des entreprises de protéger les secrets industriels. Le Barreau du Québec est d'avis que le droit d'obtenir tous les renseignements relatifs à la présence d'un contaminant dans l'environnement devrait s'étendre aux renseignements soumis au MEF par tout promoteur public ou privé qui sollicite une autorisation en vertu de la LQE. Ces renseignements pourraient être incorporés au registre public prévu à l'article 118.5 de cette loi (06.DM-121).

Des participants estiment qu'il faut s'assurer de la présence des groupes environnementaux en créant, entre autres, des comités consultatifs de citoyens (16.DM-10; 06.DM-54;12.DM-08). La proposition du MEF sur les plans de gestion devrait inclure la création, par loi, de comités consultatifs en environnement semblables à ceux prévus dans la LAU (06.DM-09). Leur structure pourrait s'apparenter à celle des comités consultatifs en urbanisme, mais à l'échelle des MRC. L'un d'eux souligne qu'il sera peut-être difficile d'harmoniser le pouvoir de contrôle des MRC avec le mandat des comités de suivi formés de citoyens et chargés de surveiller la provenance et la quantité des résidus enfouis dans les lieux privés et publics (16.DM-12).

Il est proposé que les comités de suivi soient financés par les SEM, par la MRC (06.DM-52), ou par une cotisation obligatoire de l'industrie et une subvention gouvernementale pour assurer le maintien de la structure du comité (14.DM-22). Le gouvernement devrait aussi s'assurer que toutes les informations pertinentes liées aux résidus soient publiques et transmises aux comités de suivi (12.DM-06).

La position de la Commission

Les objectifs visés par le plan de gestion

Un plan de gestion des matières résiduelles permet, dans un premier temps, de dresser un bilan relatif à leur formation, leur transport, leurs modes de traitement et d'élimination sur un territoire. Dans un second temps, il permet d'élaborer une stratégie de mise en valeur de certaines matières, d'identifier les équipements requis et leur localisation, et de définir les modalités d'évaluation des objectifs de mise en valeur.

Le Ministère propose de donner aux MRC et aux communautés urbaines la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de gestion des matières résiduelles. Il a particulièrement insisté sur l'occasion qui sera offerte, dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion, d'aborder et de solutionner certains des enjeux les plus problématiques de cette gestion, soit:

- la localisation des équipements d'élimination et de valorisation et la délimitation des territoires de collecte que ces équipements desserviront;
- l'identification du cadre décisionnel de référence qui sera appelé à trancher les éventuels conflits.

Pour la Commission, il y a lieu de distinguer, d'une part, les principales questions et les enjeux soulevés par la gestion des résidus et, d'autre part, le moyen destiné à mettre en œuvre les solutions adoptées par les acteurs concernés. La Commission abordera d'abord les deux enjeux invoqués par le Ministère dans le cadre de sa proposition, soit l'identification de l'entité la plus apte à coordonner, à adopter et à mettre en œuvre la stratégie de gestion sur un territoire, et l'opportunité de délimiter les territoires de collecte où se trouveront les équipements appelés à le desservir. Par la suite, elle examinera le moyen proposé, c'est-à-dire le plan de gestion et sa procédure d'adoption.

Les rôles et responsabilités des acteurs

La Commission a constaté au cours de l'audience publique qu'il existait plusieurs foyers de tensions et d'incompréhension au sein des communautés au sujet de la gestion des résidus dans leur milieu. Parmi les problèmes invoqués, soulignons les difficultés, tant pour les exploitants que pour les autorités publiques, d'implanter et d'exploiter des équipements d'élimination ainsi que celles de coordonner l'ensemble des mesures de mise en valeur et de traitement des matières résiduelles.

La totalité des acteurs municipaux reconnaissent la responsabilité qui leur incombe dans la prise en charge et la gestion adéquates des résidus générés sur leur territoire. Par ailleurs, les investissements nécessaires à une telle gestion compliquent leurs décisions. Une mise en commun des équipements paraît s'imposer afin de maximiser leur utilisation. Le milieu réalise que des compromis doivent être faits, pour élargir le bassin de population à desservir et amortir ainsi les coûts d'implantation et d'exploitation d'un même équipement. L'intérêt des collectivités locales se heurte à celui des collectivités régionales dont l'étendue, en l'absence de cadre de référence déterminé, insécurise les communautés qui sont appelées à recevoir les installations de traitement et d'élimination des résidus. Ces communautés craignent alors de devenir, selon l'expression courante, le «dépotoir» régional et même national. Ces dernières années, ces craintes ont été exacerbées par le transfert interrégional massif de déchets, parfois sur de grandes distances. Ce transport est bien souvent motivé par l'incapacité, pour la région expéditrice, de s'entendre avec ses pairs pour assurer une prise en charge régionale de leurs résidus.

Parmi les facteurs qui expliquent cette situation, la Commission retient notamment l'insuffisance des mécanismes de planification et d'intégration des orientations de gestion mis en œuvre par l'ensemble des municipalités d'une région donnée. Pour la Commission, la solution envisagée passe d'abord par une mise en commun des efforts et des réalisations de l'ensemble des municipalités concernées et par l'instauration d'un cadre de référence qui permettra d'intégrer les préoccupations des collectivités visées, tout en facilitant, le règlement des conflits.

Selon la Commission, l'unité administrative retenue pour réaliser les plans de gestion devra:

- permettre d'élaborer une gestion intégrée des matières résiduelles qui puisse être acceptée par les populations concernées;
- assurer une légitimité aux décideurs dans l'imposition éventuelle du cadre de gestion adopté;

- assurer un mode de représentation adéquat de l'ensemble des membres et des collectivités concernés, envers qui elle se devra d'être imputable de ses décisions;
- assurer une perspective régionale dans la planification et la localisation des équipements de valorisation et d'élimination;
- tenir compte des alliances, ententes ou associations existantes;
- favoriser le partenariat entre les corps publics, les exploitants et citoyens concernés; et
- maintenir l'autonomie décisionnelle des entités gouvernementales concernées.

L'unité administrative retenue devrait en outre pouvoir contribuer au règlement des conflits.

Pour assumer le rôle de planificateur et gestionnaire, outre les MRC et les communautés urbaines, des participants ont cité les régies intermunicipales de déchets, les sociétés d'économie mixte (SEM), les conseils régionaux de développement ou les conseils régionaux de l'environnement.

Les régies, sociétés d'économie mixte et autres entités corporatives

Les régies et les SEM sont des entités corporatives mises en place pour actualiser des décisions de gestion qui visent à répondre aux besoins d'un certain nombre de municipalités. Les régies et les SEM regroupent des organismes qui, volontairement, trouvent avantage à s'associer. De l'avis de la Commission, le règlement des conflits intermunicipaux visant la planification régionale des modes de gestion exige la participation de toutes les municipalités concernées dans un périmètre donné, ce que les régies et les SEM ne cherchent précisément pas à faire. De plus, comme elles ne sont pas imputables de leurs décisions vis-à-vis l'ensemble des citoyens des municipalités, n'étant pas élus par eux, la Commission estime qu'elle ne peut les considérer comme des entités responsables de l'élaboration du plan de gestion.

En ce qui concerne les conseils régionaux de développement, auxquels les autorités gouvernementales ont déjà fait appel pour tenter de dénouer une impasse dans la gestion des résidus sur un territoire (Rouyn-Noranda), la Commission reconnaît que leur expérience de conciliation et leur connaissance du milieu pourraient, dans certains cas, être mis à profit, notamment lorsqu'un conflit oppose les structures municipales en place. Toutefois, une telle responsabilité pourrait aussi être attribuée aux conseils régionaux de l'environnement.

Cependant, de l'avis de la Commission, ces organismes ne disposent pas de la légitimité nécessaire pour imposer à des instances gouvernementales, en l'occurrence les municipalités concernées, les orientations et décisions prises dans le cadre des plans de gestion.

La responsabilité des MRC et des communautés urbaines

La mise en œuvre d'une gestion intégrée des matières résiduelles peut, dans certains cas, requérir le regroupement d'un nombre suffisant de municipalités qui doivent s'entendre sur un mode commun de gestion des résidus sur leur territoire. La Commission croit qu'une structure décisionnelle

supramunicipale s'impose pour favoriser la concertation entre les acteurs publics et privés, tout en intégrant l'ensemble des composantes d'une gestion régionale des matières résiduelles. Les unités administratives qui correspondent le mieux au profil arrêté précédemment, notamment sur le plan de leur représentativité du milieu, de la légitimité de leur rôle et de leur pouvoir de décision, sont les MRC et communautés urbaines. De plus, le territoire qu'elles desservent correspond généralement au bassin critique de population susceptible de mieux répondre aux impératifs d'une gestion intégrée des matières résiduelles.

Tout en reconnaissant que les décisions de gestion relèvent directement des municipalités, lesquelles peuvent choisir d'en déléguer les pouvoirs à d'autres entités telles qu'une régie ou une société d'économie mixte, la Commission appuie la proposition 4 du MEF, laquelle suggère que chaque MRC ou communauté urbaine prépare un plan de gestion des matières résiduelles sur leur territoire respectif. Il y aura lieu de favoriser, au sein des MRC et communautés urbaines, un mécanisme de décision qui tienne compte de la rationalité environnementale, économique et sociale. Il faudrait, de plus, prévoir des mécanismes de résolution de conflit de façon à s'assurer que les municipalités soient traitées de manière équitable et qu'aucune ne se sente prise en otage.

La Commission tient toutefois à souligner sa déception de ne pas avoir pu, en seconde partie d'audience, recueillir les opinions de deux des trois communautés urbaines, soit celles de Montréal et de Québec, qui ont décliné l'invitation. L'expérience vécue par ces deux entités, tant au regard de la planification régionale que de l'approche de consultation et de la mise en œuvre d'une gestion intégrée des matières résiduelles, aurait été fort précieuse. La Commission souhaite qu'une reconnaissance législative du rôle et des responsabilités de ces organismes, dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion, leur accorde le leadership qui leur permettra d'assumer pleinement ces importantes fonctions.

Les modalités d'application du plan de gestion

La Commission reconnaît que, exceptionnellement, il puisse être plus rationnel au point de vue économique ou environnemental de permettre à une municipalité de se joindre à une autre MRC ou à une communauté urbaine. Il doit être alors possible pour cette municipalité de proposer à sa MRC d'en joindre une autre à des fins de gestion des matières résiduelles. Advenant un refus de la MRC, la Commission estime équitable, dans le respect de l'autonomie municipale, de permettre à la municipalité concernée d'en appeler à une autre instance, soit à un médiateur ou un à arbitre et, ultimement, à un tribunal administratif tel que la Commission municipale du Québec.

Seule la décision relative à l'appartenance à l'une ou l'autre MRC ou communauté urbaine pourra ainsi faire l'objet d'un appel. Cette décision devra tenir compte de critères objectifs afin de statuer sur l'opportunité de joindre un autre corps municipal, parmi lesquels nous trouvons l'impact environnemental et l'effet économique découlant de l'accès aux principales infrastructures de gestion des résidus. La municipalité devra par la suite respecter les objectifs et les modalités arrêtés par la MRC dont elle fera partie pour la gestion de ses matières résiduelles. La planification de la gestion intégrée des matières résiduelles sur un territoire n'est possible qu'à cette condition.

Les MRC ou communautés urbaines pourraient, à leur discrétion, déléguer l'élaboration et l'application du plan de gestion en tout ou en partie à des tiers (municipalités membres, régie, société d'économie mixte...), dans la mesure toutefois où elles demeurent imputables de cette délégation auprès de leurs membres et où les procédures de participation publique, prévues ci-après, seraient scrupuleusement respectées.

Les MRC et les communautés urbaines demeureraient toutefois les seules autorités publiques responsables de la localisation des infrastructures et équipements de mise en valeur et d'élimination des résidus sur leur territoire.

Aussi, les MRC et les communautés urbaines devront laisser le plus d'autonomie possible aux municipalités membres dans la prise en charge des matières résiduelles générées sur leur territoire respectif. Responsables au premier chef de la localisation des infrastructures et de la délimitation des territoires de collecte, les MRC et les communautés urbaines devront, avec les municipalités, s'assurer que leur plan de gestion respecte les objectifs nationaux.

En ce qui a trait aux régies et aux sociétés d'économie mixte existantes, les MRC devront les intégrer dans leur plan de gestion. Toutefois, il sera loisible à une MRC d'obliger une régie ou une SEM implantée sur son territoire à mettre en œuvre le plan de gestion et, le cas échéant, à intégrer de nouvelles municipalités.

■ Recommandation 23

Au regard des plans de gestion, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1º les MRC et les communautés urbaines devraient se voir octroyer le pouvoir et l'obligation d'élaborer, d'adopter et d'assurer le suivi des plans de gestion ;

2º exceptionnellement et pour des motifs économiques ou environnementaux, une municipalité devrait pouvoir se joindre à une MRC ou à une communauté urbaine autre que la sienne ; cette municipalité devra alors participer à l'élaboration du plan de gestion de sa MRC ou de sa communauté urbaine d'adoption, et respecter les décisions prises ; advenant une mésentente entre une MRC ou communauté urbaine et une municipalité membre, la municipalité concernée devrait pouvoir en appeler à une instance de médiation ou d'arbitrage et, ultimement, à la Commission municipale du Québec.

La délimitation des territoires de collecte

L'un des principaux problèmes portés à l'attention de la Commission est celui de la venue, dans certaines régions du Québec, de résidus d'autres régions, parfois même très éloignées. Cette situation est d'autant plus décriée lorsque les volumes de résidus sont volumineux au point de dépasser la quantité de ceux générés sur l'ensemble du territoire de la MRC concernée. Les communautés qui

accueillent ces équipements se voient imposer des risques et des inconvénients qui ont des répercussions sur l'environnement local, notamment la dévalorisation du milieu qui découle des activités de transport et d'élimination. Ces pratiques vont à l'encontre du principe de pollueur-payeur, car elles déresponsabilisent les régions expéditrices, réduisent la durée de vie des équipements d'élimination accessibles aux communautés locales, favorisent l'aménagement de mégasites d'élimination et découragent les communautés concernées qui, malgré leurs efforts de réduction, reçoivent toujours autant de résidus destinés à l'élimination sur leur territoire.

Pour pallier ces problèmes, le MEF propose d'accorder aux MRC et aux communautés urbaines le pouvoir de définir les territoires à partir desquels les résidus pourront être collectés avant d'être éliminés dans des lieux aménagés à l'intérieur des limites de leur territoire. Un tel pouvoir implique que les autorités municipales déterminent les quantités et la provenance des matières résiduelles susceptibles d'être éliminées sur leur territoire et, par voie de conséquence, elles devraient exercer un certain contrôle sur le transport interrégional des résidus.

La Commission tient à souligner que l'acheminement interrégional des matières résiduelles n'est pas en lui-même une activité à proscrire. La rationalité environnementale et économique commande parfois le partage, entre certaines régions, des infrastructures de gestion des résidus. Ce qui apparaît plus répréhensible, c'est l'imposition de ces pratiques aux communautés qui reçoivent ces équipements.

Comme chaque MRC ou communauté urbaine doit être responsable des matières résiduelles qu'elle génère, elle doit pouvoir statuer sur l'opportunité d'accepter ou non sur son territoire les résidus des autres régions.

Pour la Commission, les considérations qui justifient d'accorder aux MRC et communautés urbaines le pouvoir de délimiter les territoires de collecte sont de trois ordres: environnemental, économique et social.

Au point de vue environnemental, les nouvelles exigences d'implantation et d'exploitation des équipements d'élimination commanderont des investissements importants. La concentration des activités en certains lieux du territoire entraînera également des déplacements dont les répercussions, sur le plan environnemental, devront également être mesurées.

Au point de vue économique, ces équipements d'élimination, qu'il soient gérés par le secteur public ou par une entreprise privée, devront desservir une population suffisamment importante pour en assurer la viabilité, à défaut de la rentabilité. Le contrôle des territoires de collecte favoriserait une planification intégrée des équipements en fonction de la masse critique de population desservie que déterminera l'organisme chargé de la planification et de la localisation de ces équipements sur le territoire.

Enfin, c'est sur l'acceptabilité sociale que repose la principale justification de la proposition. Les communautés locales qui héritent des équipements acceptent difficilement un accroissement de volume des matières résiduelles au-delà d'un certaine quantité ou en provenance de régions éloignées. Ce dernier aspect qui, entre autres, fait référence au principe du pollueur-payeur, est à ce point important qu'il en viendrait même à supplanter le critère de la rationalité économique. En effet, certains participants ont souligné que, tout en s'assurant de disposer d'équipements conformes aux normes

environnementales, ils choisiraient de payer plus cher plutôt que d'avoir à accepter une quantité accrue de déchets pour en rentabiliser l'investissement. Une collectivité a été jusqu'à exproprier un exploitant privé afin de se donner un certain contrôle de la gestion des résidus sur son territoire.

La Commission constate que la majorité des participants qui souhaitent limiter le transport des résidus d'une région à l'autre reconnaissent toutefois l'importance de gérer ces matières dans une perspective régionale. Le périmètre approprié pour ce faire peut ainsi varier du territoire d'une MRC à celui d'une région administrative. La délimitation administrative des territoires de collecte pourrait ne pas cadrer avec les impératifs environnementaux et économiques d'une saine gestion des matières résiduelles. C'est dans cette perspective que la Commission a recommandé que, exceptionnellement et pour des motifs économiques ou environnementaux, une municipalité puisse se joindre à une autre MRC pour l'élaboration du plan de gestion.

Il y a lieu, enfin, de souligner que la proposition du Ministère n'est pas la seule solution envisageable pour faciliter l'acceptabilité sociale de recevoir des résidus en provenance d'autres régions. Dans la mesure où une région ne limiterait pas la venue de matières résiduelles destinées à l'élimination, il devrait être envisagé de compenser les inconvénients qui seraient susceptibles d'en découler pour les populations concernées.

■ Recommandation 24 A

En ce qui concerne la délimitation des territoires de collecte, la Commission soumet les éléments de recommandation suivants :

1° les MRC et les communautés urbaines devraient se voir accorder le pouvoir de définir le territoire de collecte des résidus destinés à l'élimination et de l'intégrer au schéma d'aménagement, attendu qu'il serait impossible, pour les municipalités membres ou pour celles qui s'y sont jointes, de s'en soustraire ;

2° dès lors qu'une MRC ou qu'une communauté urbaine aura interdit la venue de résidus sur son territoire, cette interdiction devra, à la discrétion des communautés concernées, s'étendre à l'ensemble des matières destinées à des équipements de mise en valeur qui traitent la matière résiduelle pêle-mêle, telles les usines de tri-compostage ;

3° afin de décourager le transport sur de grandes distances des résidus destinés à l'élimination et de compenser les municipalités hôtes des équipements d'élimination pour les inconvénients subis, les municipalités expéditrices seront tenues, à la discrétion des collectivités concernées, de payer une redevance basée sur le kilométrage parcouru ou selon toute autre modalité établie par celles-ci ;

4° afin de respecter les objectifs de mise en valeur des communautés des régions qui reçoivent des résidus, les municipalités expéditrices devront obligatoirement atteindre des niveaux de mise en valeur équivalents ou supérieurs à ceux des municipalités hôtes et de leur MRC ou communauté urbaine respective ;

Quelques implications découlant de la délimitation des territoires de collecte

La délimitation des territoires de collecte par des autorités locales pourrait éprouver quelques difficultés de mise en œuvre à cause de liens contractuels et d'ententes existant entre les exploitants de sites et les municipalités desservies. Une étude produite pour la Commission montre que la date d'échéance de la plupart des contrats de gestion des déchets se situe entre 1996 et 2001. Parmi les autres municipalités, soulignons la Ville de Rimouski dont le contrat se terminerait en 2003 et la Ville de Longueuil, en 2006.

Le MEF a souligné en audience la grande difficulté de remettre en question ces ententes contractuelles qui lient les municipalités sur plusieurs années. Selon lui, seuls les contrats signés à partir d'une certaine date pourraient être révisés rétroactivement s'ils ne respectaient pas la délimitation du territoire de collecte fixée par la MRC ou la communauté urbaine, ces nouvelles dispositions d'ordre public ne pouvant être écartées par des contrats signés dans l'intention de les contourner. La date de publication du document de consultation déposé par le MEF dans le cadre de la présente audience pourrait marquer le moment à partir duquel les autorités municipales ont été saisies de l'éventualité d'une redéfinition des territoires de collecte, comme le concluaient les représentants du MEF à l'audience:

> [...] *c'est évident que des contrats qui seraient conclus après ou, enfin, qui auraient été conclus après les audiences génériques, après que les intentions gouvernementales aient été mises sur la table pour des périodes prolongées, c'est des contextes qui pourraient renforcer une interprétation à l'effet que ça a été fait dans le but d'empêcher l'application de certains principes. Évidemment, il serait d'autant plus facile à ce moment-là pour le législateur d'intervenir pour des raisons d'ordre public, parce que, je vous rappellerai messieurs les commissaires, qu'en matière d'environnement, en matière de protection de l'environnement, ce qui est en cause, c'est la protection de la santé publique, c'est des questions qui sont d'ordre public.*
> (Séance du 1er mai 1996, en soirée, p. 80 et suivants).

Par ailleurs, la Commission tient à souligner un pouvoir particulier qui a été octroyé aux communautés urbaines en matière de gestion extraterritoriale de leurs équipements d'élimination. Tant la CUO, la CUM que la CUQ ont le pouvoir d'établir, de posséder et d'exploiter des lieux d'élimination des résidus à l'intérieur comme à l'extérieur de leur territoire respectif (*Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais*, art. 128, *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, art. 152 et *Loi sur la Communauté urbaine de Québec*, art. 138). À ces pouvoirs s'ajoute également la possibilité pour ces communautés urbaines d'exproprier tout terrain à l'intérieur comme à l'extérieur de leur territoire pour réaliser leurs activités (*Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais*, art. 78, *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*, art. 115 et *Loi sur la Communauté urbaine de Québec*, art. 87).

La CUQ a émis un avis de réserve d'expropriation du site de Saint-Tite-des-Caps, situé dans la MRC voisine soit celle de la Côte-de-Beaupré, pour s'en porter éventuellement acquéreur et y acheminer, possiblement, les cendres de son incinérateur (CUQ, séance du 24 avril 1996, en soirée, p. 99 et suivants).

L'exercice d'un pouvoir de gestion extraterritorial, tel que celui que détiennent actuellement les communautés urbaines va à l'encontre du principe de la régionalisation qui confère aux MRC le pouvoir d'adopter des plans de gestion et de délimiter leur territoire de collecte.

L'exercice d'une telle prérogative qui permet à une communauté urbaine d'implanter un lieu d'élimination sur le territoire d'une autre MRC pourrait non seulement compromettre les orientations du plan de gestion de cette dernière, mais également contrecarrer la décision prise par une MRC de fermer son territoire à la venue des résidus en provenance d'autres régions.

Dans ce contexte, la Commission estime inacceptable qu'une autorité publique régionale ait le pouvoir d'imposer à une autre l'implantation d'un équipement d'élimination, contre sa volonté dûment consignée dans son plan de gestion, après consultation des citoyens.

■ Recommandation 24 B

Au regard de la délimitation des territoires de collecte, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

5° de manière à éviter que des ententes contractuelles à long terme n'y contreviennent, les dispositions légales relatives à la délimitation des territoires de collecte devront entrer en vigueur sans délai et, le cas échéant, devront s'appliquer rétroactivement;

6° le pouvoir accordé à une communauté urbaine d'établir, de posséder ou d'exploiter un équipement d'élimination de résidus à l'extérieur des limites de son territoire doit être aboli.

La délimitation des territoires de collecte pour les matières valorisables

Selon certains participants, la délimitation des territoires de collecte ne devrait pas comprendre les seuls résidus destinés à l'élimination, mais l'ensemble des matières destinées à la mise en valeur. Devrait-on permettre aux MRC et aux communautés urbaines d'interdire, en tout ou en partie, le transfert de matières résiduelles destinées à être mises en valeur sur leur territoire ?

Quelques exemples de matières résiduelles en provenance d'autres régions, provinces ou pays ont été portés à l'attention de la Commission. Rappelons notamment les ordinateurs démontés dans les usines de la Noranda pour en extraire certaines composantes alors que le reste est incinéré, les pneus de diverses provenances entreposés dans un dépôt qui en contient déjà des millions, sous prétexte d'une éventuelle mise en valeur, et les cendres d'incinérateurs importées des États-Unis qui entrent dans la composition de bio-filtres.

La délimitation des territoires de collecte, confinée aux matières destinées à l'élimination, dans un contexte où l'on tend à minimiser cette pratique, soulève différentes questions auxquelles la Commission a été confrontée. Ainsi, comment considérer l'opération qui consiste à faire venir une matière résiduelle dont seulement une partie peut être mise en valeur, l'autre partie s'étant éliminée sur le territoire d'une MRC? Comment considérer les opérations de mise en valeur qui génèrent en elles-mêmes des résidus? Devrions-nous traiter différemment ce secteur industriel de transformation des autres usines de transformation qui utilisent des matières premières tout en générant des résidus? Si oui, ne serait-ce pas précisément celle qui utilise la matière première qu'il faudrait contrôler? Que penser, enfin, des techniques de tri-compostage qui, sous le couvert de la valorisation, risquent d'introduire sur les territoires concernés l'intégralité des sacs verts et de générer une proportion significative de résidus?

Comme la Commission a recommandé de privilégier la mise en valeur des matières résiduelles, il serait paradoxal de permettre aux autorités publiques régionales de limiter l'accès aux infrastructures de valorisation d'une région à l'autre. La Commission s'interroge aussi sur les motifs qui justifieraient une telle mesure, en comparaison d'autres types d'industries. Quelle différence y aurait-il, en effet, entre transformer un arbre en bois pressé et transformer des débris de construction en bois pressé? Pour un même produit fini, l'on interdirait l'introduction sur un territoire de matières résiduelles destinées à être valorisées alors que l'on accepterait d'y transformer des matières premières.

Dans ce contexte, la Commission estime préférable de ne pas élargir la recommandation concernant les territoires de collecte à l'ensemble des matières de mise en valeur. Ainsi, la portée de cette mesure dépendrait non pas de la qualité de la matière résiduelle, mais de sa destination. Dans cette perspective, les autorités municipales compétentes ne pourraient pas interdire le transfert des matières résiduelles destinées à être mises en valeur en tout ou en partie sur leur territoire.

La Commission admet dès lors, que seuls les résidus destinés à l'élimination sont couverts par la délimitation des territoires, la portée de la mesure demeure relative. Bien que ce soit surtout la problématique de l'élimination dans des sites d'enfouissement qui ait motivé cette proposition, les collectivités doivent être conscientes que les autres inconvénients attribuables au transport des résidus et à l'exploitation des entreprises de mise en valeur pourront persister. C'est précisément pour cette raison que la Commission a proposé d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, des équipements susceptibles de présenter, comme toute autre industrie, des inconvénients importants au voisinage. Il en va de même de la proposition d'appliquer les mesures de compensation à l'égard des collectivités touchées par de telles installations de valorisation.

Enfin, des considérations particulières pourraient être envisagées à l'égard des équipements de valorisation qui reçoivent des déchets pêle-mêle. Dans la mesure où une MRC aurait interdit le transfert de résidus sur son territoire, il apparaîtrait inacceptable que des chargements complets de déchets domestiques non triés traversent ses limites sous prétexte d'être valorisés. Considérant également qu'une telle technologie peut être adaptée aux besoins de collectivités réduites, la Commission recommande que les MRC et communautés urbaines puissent élargir l'interdiction de transférer des matières résiduelles aux techniques de valorisation recevant les résidus pêle-mêle.

L'élaboration des plans de gestion

Le contenu du plan de gestion

Le Ministère a soumis, dans le cadre de l'audience, une proposition de contenu du plan de gestion (00.DA-31) qui comprend essentiellement cinq grandes sections, soit:

- un bilan de la situation;
- une série d'objectifs à atteindre en matière de mise en valeur et d'élimination;
- des scénarios de gestion pour atteindre ces objectifs;
- un plan de communication;
- un programme d'évaluation et de suivi.

À ces éléments de contenu s'ajouteraient la délimitation des territoires de collecte et la localisation des équipements de valorisation et d'élimination, laquelle devra tendre à être conforme au schéma d'aménagement. De plus, comme l'a souligné la Commission, il y aura lieu d'y intégrer les plans directeurs de gestion des boues et, le cas échéant, les éléments de recherche-développement que les MRC et les communautés urbaines jugeront utiles.

Il pourrait s'avérer profitable que la société de gestion proposée produise un guide de préparation des plans de gestion qui inclurait notamment une démarche de collecte d'information, des scénarios de gestion et les modalités d'une consultation et d'une participation publiques adéquates.

Tout en reconnaissant l'importance de laisser la plus large discrétion et autonomie aux régions et aux municipalités dans l'élaboration des plans de gestion, la Commission estime nécessaire que tous les éléments de contenu y soient abordés.

■ Recommandation 25 A

En ce qui concerne le contenu et le financement des plans de gestion, la Commission recommande que:

1° de manière à assurer l'équité et une cohérence à l'échelle du Québec, le MEF établisse et rende obligatoire le respect des éléments minimaux que devrait contenir un plan de gestion adéquat.

Par ailleurs, préalablement à l'élaboration des plans de gestion, la Commission considère qu'il serait nécessaire que certaines décisions soient prises par différents acteurs, soit:

- par les municipalités qui, exceptionnellement, pourraient envisager pour des motifs environnementaux ou économiques que l'une d'entre elles veuille se joindre à une autre MRC ou communauté urbaine. Par la suite, ces autorités publiques seraient en mesure de connaître les acteurs qui seront concernés par leur plan de gestion respectif;
- par les MRC et communautés urbaines qui devront décider, après consultation des citoyens, de l'opportunité de fermer leur territoire de collecte aux résidus provenant d'autres régions. La connaissance des décisions de l'ensemble des MRC et communautés urbaines permettra à chaque MRC et communauté urbaine de prendre en considération, dans la préparation de leur plan de gestion respectif, les options possibles en matière d'élimination sur l'ensemble du territoire du Québec;
- par les producteurs et distributeurs de biens générant des matières résiduelles qui se verront imposer l'obligation d'assurer la prise en charge de leurs matières résiduelles et qui, selon leur volonté, pourront soit implanter un système autonome de prise en charge, soit recourir à la consigne ou à la collecte sélective. Selon le cas, ces décisions influenceront le bilan des matières et les moyens à privilégier dans le plan de gestion.

Le financement des plans de gestion

Rappelons que la Commission a retenu le principe de la responsabilité totale des producteurs et des distributeurs de biens, ce qui implique qu'ils seront redevables des objectifs de mise en valeur. Or, les plans de gestion constitueront un instrument de planification qui permettra de structurer et de mesurer l'évolution de la performance de chaque collectivité dans la réalisation des objectifs de mise en valeur établis. Ces plans prendront en considération les différents points de collecte, de transport et de traitement des matières résiduelles dans chaque communauté. Dans cette perspective, le plan fait partie intégrante des infrastructures de mise en valeur et il permettra aux producteurs et aux distributeurs de biens, de remplir leurs obligations de mise en valeur.

■ Recommandation 25 B

Au regard du financement des plans de gestion, la Commission recommande que:

2º les plans de gestion fassent l'objet d'un programme de subvention de la part de la société proposée.

Les procédures de consultation et de participation publiques

Le MEF suggère à la proposition 17 d'utiliser, pour préparer les plans de gestion, les mécanismes de consultation déjà prévus par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et ce, par souci d'économie réglementaire.

La Commission a constaté une certaine confusion parmi les participants, dans l'interprétation et la compréhension de cette proposition, que les représentants du MEF eux-mêmes n'ont pu dissiper. Nombreux sont ceux, en effet, qui y ont vu non seulement une référence à un processus de consultation, mais une proposition d'intégration des plans de gestion au schéma d'aménagement des MRC et communautés urbaines.

Or, comme il fut amplement démontré, cette dernière interprétation aurait entraîné des difficultés importantes d'application. Outre les nombreuses modifications qu'il aurait fallu apporter à la LAU, comme l'ont souligné plusieurs intervenants, notamment le ministère des Affaires municipales, la vocation et l'objet même de ces deux instruments diffèrent. Les plans de gestion sont des instruments destinés à planifier et à mettre en œuvre une stratégie de gestion d'un secteur particulier d'activité, en l'occurrence l'industrie de la mise en valeur et de l'élimination des matières résiduelles, alors que le schéma d'aménagement a une perspective plus globale, visant à planifier l'ensemble des usages et les grandes affectations territoriales des MRC ou des communautés urbaines. De plus, l'intégration pratique des plans de gestion dans le cadre de la révision des schémas imposerait des contraintes de délai et de consultation. L'importance attribuée aux enjeux liés à la gestion des matières résiduelles et soulevés lors de la consultation, pourrait gêner celle attribuée aux enjeux du schéma d'aménagement lui-même.

La seconde interprétation, qui s'est avérée celle privilégiée par le MEF et à laquelle souscrit la Commission, se limite à ne retenir de la LAU que le mécanisme de consultation publique dans l'élaboration des plans de gestion. À ce chapitre, la Commission tient à rappeler l'importance qu'elle attache à l'adoption d'une procédure de consultation adéquate. De la qualité du processus de consultation et de participation publiques, dépendront les fondements des décisions prises, la crédibilité et la représentativité de leurs répondants.

Au regard de la procédure prévue à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, il y a lieu de rappeler qu'en juin 1996, la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (1996, c. 25) est entrée en vigueur. On y trouve des modifications importantes, notamment la disparition des dispositions concernant l'élaboration du schéma et son adoption, dont celles relatives à la consultation publique. Des schémas ayant été adoptés dans toutes les MRC et les communautés urbaines du Québec, il n'était plus nécessaire de conserver ces dispositions. Les schémas continuent toutefois d'être accompagnés d'un document précisant les modalités et les conclusions de la consultation qui a eu lieu, y compris les motifs d'accord ou de désaccord des participants.

Les dispositions concernant la modification ou la révision des schémas ont été généralement conservées. La consultation des citoyens et des organismes se fait à l'aide d'assemblées publiques tenues par une commission formée de conseillers choisis par le conseil de la MRC et présidées par le préfet. Au cours de l'assemblée publique, la commission explique la modification ou le projet de

révision et entend les personnes et les organismes qui désirent s'exprimer. Après la période de consultation, le conseil de la MRC adopte un règlement modifiant le schéma ou un règlement édictant un schéma révisé, en y intégrant des changements, si nécessaire.

La Commission constate que l'essentiel des dispositions relatives à la consultation et à la participation dans le cadre de l'élaboration des propositions préliminaires d'aménagement et des schémas ont été abrogées dernièrement. Dans cette perspective, la proposition du MEF apparaît donc moins pertinente.

La Commission soumet également qu'il y aurait lieu de permettre aux collectivités de définir les modalités d'une procédure d'élaboration et de consultation adaptée à leur réalité. La Commission souligne que de nombreux participants ont manifesté leur désir à ne pas être simplement consultés sur des propositions prédéterminées, mais de participer réellement à l'élaboration des options.

Afin d'offrir à la consultation publique l'intégralité des options offertes sur le territoire, il y a lieu de profiter tout autant de l'expérience des exploitants municipaux que du secteur privé et du public en général. Ainsi, pour la Commission, une véritable participation publique implique que l'ensemble des personnes intéressées participent à l'élaboration du plan de gestion.

Parmi les modèles dont pourraient s'inspirer les MRC et les communautés urbaines, citons l'élaboration de la première génération des schémas, de même que l'expérience de la Ville de Sherbrooke relativement à l'élaboration de son plan de gestion (05.DM-17).

Rappelons, enfin, la proposition formulée par l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts qui souligne l'importance de compléter des recherches sur cette question afin d'élaborer une procédure de participation publique qui soit adaptée à la problématique et aux enjeux que soulève l'élaboration d'un plan de gestion (06.DM-32).

■ Recommandation 26

En ce qui concerne les procédures de consultation et de participation publiques, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1º chaque MRC ou communauté urbaine devrait pouvoir adopter, en collaboration avec les collectivités concernées, la procédure de consultation qui lui paraît la plus adéquate pour favoriser la participation des citoyens à l'élaboration des plans de gestion ;

2º un règlement devra imposer certaines mesures pour faciliter la participation des citoyens à la consultation sur le plan de gestion, à savoir :

- un plan de communication élargi permettant de rejoindre directement l'ensemble des citoyens concernés, en leur fournissant une information complète et accessible ;
- la possibilité pour le public de participer à l'élaboration des options ;

- la possibilité d'évaluer ces options dans leur dimension économique, sociale et environnementale;
- l'accès à un certain soutien financier pour favoriser une participation utile et adéquate;
- l'accès aux délibérations et aux décisions arrêtées par les autorités publiques;
- la préparation d'un document précisant les modalités et les conclusions de la consultation, y compris les motifs d'accord ou de désaccord exprimés par les personnes ou les organismes consultés.

En ce qui a trait particulièrement à la localisation des équipements de valorisation et d'élimination, la Commission tient à rappeler que la consultation tenue dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion ne constitue qu'une étape dans le processus de planification et d'autorisation des équipements. Comme la question de la localisation des équipements est parmi les plus préoccupantes pour les communautés concernées, soulignons que c'est à l'étape de l'élaboration des schémas d'aménagement que seront abordées les décisions relatives à ces aspects fondamentaux de la problématique des matières résiduelles. Considérant l'importance de dissocier les deux processus de consultation, comme nous l'avons déjà souligné, il y a lieu de prévoir une consultation distincte sur ces seuls enjeux dans le cadre de l'élaboration des plans de gestion.

Par ailleurs, le plan de gestion devra tendre à être conforme au schéma d'aménagement en ce qui regarde la localisation des infrastructures. Si le plan de gestion privilégiait des options non conformes au schéma, sa mise en œuvre exigerait que le schéma soit modifié en conséquence. Comme le plan de gestion et le schéma d'aménagement s'avéreront intimement liés, il y aurait lieu, dans la mesure du possible, de faire coïncider leur élaboration ou révision respective.

En ce qui a trait aux équipements de mise en valeur des matières résiduelles, rappelons que le MEF entend assouplir l'ensemble des normes relatives à leur implantation et leur exploitation. Pour ce qui est des équipements d'élimination, dans les cas où une région disposerait déjà d'infrastructures, la consultation visera à évaluer la qualité et la suffisance des équipements à la lumière de leur nouvelle vocation régionale. Dans les autres cas, il faudra statuer sur certains sites répondant aux exigences des différentes autorités publiques concernées, notamment à celles du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et du ministère de l'Environnement et de la Faune. En ce qui a trait aux municipalités, selon la localisation des infrastructures arrêtée au schéma, elles pourraient être appelées à amender leur règlement de zonage en conséquence. Une participation soutenue de l'ensemble des municipalités dans l'élaboration du plan de gestion apparaît donc essentielle.

Le plan de gestion devrait donc intervenir en amont des demandes d'autorisation aux autres autorités publiques (CPTAQ, MEF...). Un certain nombre d'options devraient alors être retenues au terme de la consultation sur le plan de gestion, de manière à pouvoir s'adapter aux décisions susceptibles d'être rendues en aval du processus.

Les représentants du MEF ont réitéré, en audience, leur intention de maintenir l'application de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pour l'implantation ou l'agrandissement des équipements d'élimination des résidus. La Commission estime essentiel de maintenir ce régime puisque la première consultation réalisée dans le cadre du plan de gestion ne

reposera sur aucune étude d'impact d'un projet intégré à son milieu, comme c'est le cas pour la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. La Commission recommande que cette procédure s'applique à tout équipement de valorisation qui est susceptible, en raison de son mode, de sa capacité de traitement ou de la nature des matières traitées, de générer des inconvénients et nuisances au voisinage.

■ Recommandation 27

Relativement à tout équipement de valorisation, la Commission recommande que soit non seulement maintenue l'application de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pour l'implantation ou l'agrandissement des équipements d'élimination des résidus, mais que cette procédure soit étendue à tout équipement de valorisation qui, en raison de son mode, de sa capacité de traitement ou de la nature des matières traitées, est susceptible de générer des inconvénients et nuisances au voisinage.

Afin de s'assurer que les objectifs de mise en valeur soient atteints, des mesures de contrôle et de suivi supplémentaires à ce qui prévalait jusqu'à ce jour devront être prévues. À cette fin, la Commission retient la proposition de nombreux participants de mettre en place et de maintenir une structure de contrôle et de suivi constituée par les collectivités locales, afin de prévenir tout report des échéanciers arrêtés au plan de gestion et tout dommage à l'environnement ou au voisinage des installations. La Commission estime nécessaire de donner à cet organisme de contrôle et de surveillance une certaine indépendance et une vision globale de l'ensemble du territoire concerné, évitant ainsi les risques de collusion entre un exploitant et un comité local.

■ Recommandation 28

Afin d'assurer l'atteinte des objectifs de mise en valeur, la Commission recommande que les comités consultatifs en gestion intégrée des résidus (COCOGIR) assument, à l'échelle de la MRC, les responsabilités dévolues aux comités de vigilance et de suivi en ce qui concerne les objectifs du plan de gestion et la surveillance des normes d'implantation et d'exploitation des infrastructures d'élimination et de valorisation.

La société proposée devra fournir aux COCOGIR le soutien financier nécessaire à la réalisation du mandat de suivi du plan de gestion.

Chapitre 9 L'élimination

Généralités et principes directeurs

L'état de la situation

Le MEF, conjointement avec Collecte sélective Québec et Recyc-Québec, a déposé en mai 1996 un bilan de la gestion des matières résiduelles au Québec. Ce document indique qu'en 1994, 73 % des résidus générés étaient éliminés alors que 27 % étaient mis en valeur (00.DA-119).

Les résidus sont éliminés dans des lieux d'enfouissement sanitaire (LES), des dépôts en tranchée (DET), des dépôts en milieu nordique (DMN), des dépôts des déchets de pourvoiries (DDP), des dépôts de matériaux secs (DMS) et des incinérateurs. Outre ces modes d'élimination régis par le *Règlement sur les déchets solides*, quelques dépotoirs subsistent, reliques de l'époque antérieure au règlement de 1978.

Tableau 9.1 Évolution de l'élimination des résidus solides, selon les lieux d'élimination

	1988			1992			1994		
	Nb de lieux	Population desservie	Quantités éliminées	Nb de lieux	Population desservie	Quantités éliminées	Nb de lieux	Population desservie	Quantités éliminées
Incinération	3	23,0%	7,2%	3	21,0%	6,9%	2	7,8%	3,6%
LES	72	70,0%	81,9%	69	74,0%	70,5%	68	88,3%	77,1%
DET	256	3,0%	1,5%	366	3,0%	1,7%	350	3,1%	1,6%
Dépotoirs	64	4,0%	1,9%	44	2,0%	1,0%	15	0,7%	0,4%
DMS	35		6,4%	97		17,7%	78		
TOTAL	**430**			**579**			**513**		**14,2 %**

Source: données tirées du document déposé 00.DA-119 mis à jour au 17 avril 1996.

Le tableau 9.1 montre que le nombre total de lieux d'élimination a augmenté entre 1988 et 1994, passant de 430 à 513. Cependant, il est intéressant de constater que le nombre de lieux observés en 1994 est inférieur à celui de 1992. L'importance de cette diminution s'explique par la réduction du nombre de dépôts en tranchée, de dépôts de matériaux secs et de dépotoirs. Cette dernière catégorie tend

d'ailleurs à disparaître. On note qu'en 1994, une proportion moindre de déchets a été enfouie dans les LES comparativement à 1988, alors que celle des matériaux enfouis dans les DMS a augmenté.

À partir de données provenant de Recyc-Québec, de Collecte sélective Québec, du rapport de validation de Serrener (00.DA-02) et du Bureau de la statistique du Québec, le MEF a établi que le taux annuel d'élimination est passé de 0,83 tonne/personne/année en 1988 à 0,75 en 1992 et 0,69 en 1994 (00.DA-119). Le coût moyen de la collecte et du transport en 1995 aurait été de 38,67$ la tonne/an (00.DB-34). Selon une étude produite pour la Commission, les coûts de collecte, de transport et d'élimination par MRC varient, selon une estimation préliminaire, entre 23$ et 59$ la tonne et entre 31$ et 89$ par porte. La gestion des déchets coûterait, selon les données obtenues de plusieurs municipalités, de 16$ à 57$ par habitant (00.DD-6).

Les propositions du MEF

Le gouvernement met de l'avant, de prime abord, un objectif de réduction de 50% des résidus envoyés à l'élimination d'ici l'an 2000. Plusieurs des 18 propositions présentées dans le document de consultation publique concernent l'élimination des résidus.

Des mesures proposent le retrait de certains résidus de la filière de l'élimination. Par exemple, le MEF suggère d'interdire l'élimination des pneus hors d'usage par enfouissement ou dans des incinérateurs et d'autoriser leur entreposage uniquement à proximité d'un équipement de mise en valeur (propositions 6.1 et 6.2). Il propose aussi de retirer les résidus organiques des déchets ou de les stabiliser avant leur enfouissement (proposition 8.1), et de retirer aussi les RDD par le biais de la récupération (propositions 11.1 et 11.2).

D'autres mesures concernent directement les lieux d'élimination. Le MEF propose ainsi d'interdire l'aménagement ou l'agrandissement des dépôts de matériaux secs et le tri à la source des matériaux secs (proposition 7); de restreindre l'accès des dépôts en tranchée aux municipalités situées à plus de 100 km par route d'un site d'enfouissement technique (proposition 14); de n'autoriser les projets d'incinération que s'il est prouvé qu'ils ne constituent pas une entrave à la mise en valeur (proposition 15). Le MEF propose aussi un projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets qui remplacerait l'actuel *Règlement sur les déchets solides* (proposition 12) et un projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale postfermeture des dépôts définitifs, visant à constituer des réserves financières suffisantes pour le suivi et le contrôle environnemental des lieux après leur fermeture (proposition 13).

Le projet de règlement sur la mise en décharge

Ce projet de règlement dont la dernière version a été déposée dans le cadre de l'audience, en mars 1996, n'a pas été publié à la *Gazette officielle du Québec* (00.DA-21). Il s'inscrit dans la continuité de la réforme amorcée par l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives* qui, lorsqu'elle sera en vigueur, modifiera la section VII du chapitre I de la *Loi sur la qualité de l'environnement* relative à la gestion des déchets.

Deux grands modes de gestion sont présentés dans ces modifications à la LQE, soit la valorisation (article 31) et l'élimination (nouvelle section VII). Sauf les matières gazeuses, les matières dangereuses et les résidus miniers qui en sont exclus, l'élimination de tous les déchets, ordures ménagères et déchets des ICI serait soumise à de nouvelles normes d'autorisation et d'exploitation. Il est prévu, entre autres, d'abroger l'autorisation actuelle particulière aux systèmes de gestion des déchets (certificat de conformité) et de la remplacer par la procédure générale d'autorisation prévue à l'article 22 ou à la section IV.1 du chapitre I de la LQE. L'obtention d'un permis d'exploitation serait obligatoire pour toutes les installations d'élimination des déchets qu'elles soient privées ou publiques. La fixation des tarifs demandés par l'exploitant ne serait plus contrôlée par la Commission municipale du Québec. La nouvelle section donnerait au gouvernement du Québec le pouvoir de régir, prescrire ou prohiber par règlement tout mode d'élimination de déchets de même que l'établissement, l'exploitation, la fermeture et le suivi postfermeture de toute installation d'élimination de déchets (00.DA-21).

Le projet de règlement sur la mise en décharge propose plusieurs modifications par rapport au *Règlement sur les déchets solides*. Le langage utilisé a été modifié à plusieurs égards. Ainsi, il est maintenant question de «mise en décharge» plutôt que d'«élimination», terminologie qui s'inspire de celle utilisée dans les réglementations européennes francophones. Le projet ne comprend plus de normes sur le compostage, sur l'enlèvement et le transport des déchets et ne limite plus le nombre de lieux d'élimination.

Le projet de règlement prévoit qu'il sera possible aux promoteurs de soumettre des méthodes ou des techniques équivalentes aux mesures précisées dans le projet pour assurer l'atteinte des objectifs. Ces méthodes seraient sujettes à l'approbation du MEF, selon des critères qui seront définis.

Les normes de localisation par rapport aux cours d'eau, aux plans d'eau et aux prises d'eau potable seraient conservées, mais la responsabilité de limiter les usages à proximité d'un site serait transférée aux municipalités. Des normes de qualité des eaux souterraines seraient mises en place, sauf pour les décharges en milieu nordique et les dépôts de déchets de pourvoiries. Les exigences de qualité pour le rejet du lixiviat seraient rehaussées et tous les lieux y seraient soumis.

Un programme d'assurance et de contrôle de la qualité devrait être mis en place et les exploitants seraient assujettis à un programme de surveillance des eaux souterraines, des eaux de surface et du biogaz pendant la période active du lieu, ainsi qu'après l'exploitation jusqu'à ce que les normes soient respectées, sans nécessité de traitement (sauf pour les dépôts en milieu nordique et ceux des pourvoiries). Les résultats de tous ces programmes devront, selon le projet de règlement, être transmis au Ministre (00.DA-47).

Selon le MEF, les déchets enfouis dans le sol se décomposent sur une période variant entre 20 et 30 ans. Il est donc nécessaire que l'équipement mis en place pour le captage et le traitement fonctionne aussi après la fermeture du site d'enfouissement technique. Le règlement actuel ne contient aucune disposition qui oblige l'exploitant à se constituer un fonds pour défrayer l'entretien de ces installations après la fermeture du site lorsque les revenus sont nuls (00.DA-43, p. 54). Le projet de règlement sur la mise en décharge prévoit que le propriétaire du site doit veiller notamment, au maintien du recouvrement final des déchets et à l'entretien des installations mises en place pour le programme de surveillance sur une période de 30 ans après la fermeture (article 66) (00.DA-43, p. 55).

D'après une étude sur l'évaluation économique du projet de règlement sur la mise en décharge produite par le MEF, dans le cas des sites d'enfouissement technique, les exigences du projet auraient comme conséquence d'augmenter le coût d'enfouissement qui passerait de quelque 40$ à 50$ la tonne à environ 55$ à 93$ la tonne. Des économies d'échelle pourraient toutefois ramener ce taux à environ 22$ à 39$ la tonne (00.DA-35). L'incidence serait importante également sur les coûts d'enfouissement dans les décharges pour débris de construction ou de démolition. L'augmentation est évaluée à 11,60$ la tonne pour un lieu ayant une capacité annuelle de 1 000 tonnes, et à 1,16$ si la capacité annuelle est de 10 000 tonnes. Les tarifs approximatifs d'élimination dans les dépôts de matériaux secs sont actuellement de l'ordre de 10$ à 15$ la tonne. Pour les décharges en tranchée, les dépenses pour le programme de surveillance pourraient contribuer à augmenter le prix moyen de l'élimination de près de 60$ la tonne (00.DA-35).

Le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale

Afin de financer le suivi postfermeture, le MEF a élaboré un projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale (00.DA-110). Une nouvelle version technique de ce projet de règlement datée d'avril 1996 a été déposée lors de l'audience publique (00.DA-110). Ce projet concrétise les intentions du gouvernement d'obliger les exploitants d'installations d'élimination de déchets à constituer, sous la forme d'une fiducie, des fonds pour assurer le financement du suivi environnemental de ces installations après leur fermeture, comme le prévoient les modifications de la section VII de la LQE. Ce règlement s'appliquerait aux LES, aux sites d'enfouissement technique et aux DMS au sens du projet de règlement sur la mise en décharge, aux lieux d'enfouissement des déchets de fabriques de pâtes et papiers et aux lieux de dépôts définitifs de matières dangereuses au sens du projet de *Règlement sur les matières dangereuses* (article 1). Les obligations postfermetures pour ces deux dernières catégories devront être définies respectivement dans le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* et dans la réglementation qui régira les dépôts définitifs de matières dangereuses.

Pendant la période de fermeture, les dépenses admissibles à un remboursement à même les sommes accumulées dans le fonds sont, entre autres, les frais rattachés aux travaux de fermeture non prévus aux plans et devis ou non réalisés par l'exploitant et pour lesquels les autres ressources financières sont épuisées. Les autres frais admissibles sont ceux découlant de l'engagement d'un tiers pour effectuer la fermeture du dépôt, advenant l'incapacité de l'exploitant de le faire (article 24). Il est également prévu que ces derniers frais devront être remboursés immédiatement par l'exploitant. S'il s'agit de travaux dont il avait la responsabilité (article 24 *in fine*), le MEF précise que la garantie financière de l'exploitant exigée en application du règlement régissant ce dépôt devra d'abord être utilisée pour effectuer les travaux de fermeture.

En période postfermeture, les coûts associés à la gestion postfermeture et engendrés par l'application des normes réglementaires et ceux associés aux conditions fixées dans le certificat ou le permis sont remboursables. Il en est de même des coûts associés à l'engagement d'un tiers pour effectuer cette gestion si nécessaire et des coûts de tous les travaux visant la résorption de la pollution qui résulte d'un accident ou de la présence du dépôt (article 24, c). Il est prévu également que les sommes restantes seront cédées à la municipalité sur le territoire de laquelle se trouve le dépôt définitif (article 27).

Selon une étude du MEF, la valeur du fonds à accumuler dépend de la catégorie de lieux, de la capacité totale et de la superficie de l'aire d'enfouissement. Le coût à la tonne résulte de la dimension de l'aire d'exploitation et de la durée de la période d'exploitation et peut varier grandement (00.DA-30 et 00.DA-56). Lors de l'audience publique, les représentants du MEF ont mentionné que le coût à verser dans le fonds de gestion postfermeture représenterait pour les LES un montant de 4$ à 5$ la tonne (séance du 14 mars 1996, en soirée, p. 86).

L'évaluation des projets d'élimination

Jusqu'à 1993, l'établissement ou l'agrandissement des LES ou des DMS n'était soumis qu'au respect des normes prescrites par le *Règlement sur les déchets solides*. Depuis le 14 juin 1993, en plus de l'obligation de se conformer aux normes réglementaires, tout projet d'établissement ou d'agrandissement d'un LES ou d'un DMS doit être soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Cette procédure exigée par les dispositions de la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets*, adoptée le 18 juin 1993. En effet, le gouvernement peut exiger, en vertu de l'article 3 de cette loi, le respect de normes différentes de celles prescrites par le *Règlement sur les déchets solides* afin d'assurer une protection accrue de l'environnement. Le MEF examine donc les projets en cours d'évaluation en fonction des normes mises de l'avant dans le projet de règlement sur la mise en décharge et dans le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale. Certains projets, dont le premier fut l'agrandissement du LES situé à Saint-Tite-des-Caps dans la région de Québec, ont été autorisés conditionnellement au respect de certaines de ces normes plus exigeantes que celles du *Règlement sur les déchets solides* (D. 1530-93, (1996) 125 G.O. II, 8003).

Par ailleurs, la *Loi portant interdiction d'établir ou d'agrandir certains lieux d'élimination de déchets* a eu pour effet d'interdire, à compter du 1er décembre 1995, l'établissement ou l'agrandissement d'un LES, d'un DMS ou d'un incinérateur de déchets solides, à l'exception des projets qui avaient fait l'objet d'un avis de projet ou d'une demande de certificat avant cette date. L'article 2 de cette loi prévoit que le gouvernement peut passer outre cette interdiction s'il estime que, dans une région donnée, la situation le nécessite. Cette loi cessera d'avoir effet à la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires qui remplaceront l'actuel *Règlement sur les déchets solides* (article 7).

Les commentaires et les propositions des participants

Les annexes 7 et 8 du rapport colligent les commentaires et les propositions des participants concernant le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale et le projet de règlement sur la mise en décharge.

Plusieurs participants estiment qu'il est important d'adopter rapidement le projet de règlement sur la mise en décharge car les directives sont actuellement basées sur ce projet. Il croient qu'il ne faut pas attendre une refonte qui risquerait de se prolonger encore quelques années. Il serait donc préférable, selon eux, d'adopter un règlement séparé pour les autres activités de traitement de déchets (16.DM-28). Par contre, pour certains, le gouvernement devrait adopter un règlement sur la gestion des matières

résiduelles incluant des mesures conduisant à la réalisation des 3RV. Ce faisant, le gouvernement doit, par législation, rendre les conditions d'élimination des déchets plus adéquates en interdisant l'enfouissement pêle-mêle et en décrétant un moratoire sur l'incinération (16.DM-27).

Le gouvernement ne doit plus agir par le biais de politiques, mais bien par lois et règlements. En effet, les politiques ne peuvent constituer des instruments efficaces en droit de l'environnement. Sur le plan juridique, une politique n'est rien de plus qu'un document d'information. Le gouvernement doit aussi utiliser le pouvoir réglementaire en vertu de la LQE telle qu'elle est amendée par la loi de 1994, c. 41 (06.DM-33).

Pour certains, le gouvernement fait fausse route avec la proposition 12, qui veut modifier les normes d'implantation et d'exploitation des équipements d'élimination. L'orientation prise par le MEF privilégie des solutions technologiques de fin de cycle sans démontrer une volonté ferme de rechercher des solutions de mise en valeur en amont. Le MEF devrait transformer les technologies de tri-compostage en procédés de stabilisation, s'inspirer des bioréacteurs pour la métallisation des boues ou le compostage, interdire l'enfouissement pêle-mêle des matières organiques compostables, dont les boues, et exiger la stabilisation des matières organiques non compostables avant leur enfouissement dans des cellules (12.DM-12).

Plusieurs groupes affirment que plutôt d'investir dans des sites sophistiqués et très coûteux, il faudrait investir là où se situe le véritable problème, soit celui lié à la nature des déchets enfouis. Les sites par atténuation naturelle pourraient être permis pour les régions de faible densité et pour des volumes ne dépassant pas 20 000 tonnes de déchets enfouis par année (01.DM-19).

Pour une réglementation qui vise des objectifs

Quoique le principe de l'émergence d'une nouvelle réglementation soit généralement bien accepté, il est clair pour beaucoup de participants que la nouvelle réglementation doit être axée sur les objectifs à atteindre et ne pas mettre autant l'accent sur les moyens de les atteindre. Selon une entreprise, le projet de règlement sur la mise en décharge n'obéit pas aux orientations du MEF qui visent, comme il a été précisé lors de l'audience publique, à réglementer les résultats et à laisser le choix des moyens aux gestionnaires (06.DM-61).

Plusieurs exploitants et certains acteurs du monde municipal croient que l'imposition de critères technologiques d'aménagement des LES par réglementation constituerait un frein à l'innovation technologique et risquerait de rendre le règlement désuet après seulement quelques années d'application. De plus, le fait de cautionner un type de technologie pourrait limiter de façon importante le pouvoir coercitif du MEF dans les cas où un site conforme aux critères d'aménagement ne donnerait pas les résultats escomptés. La réglementation devrait être axée sur les normes de rejet et les mécanismes de surveillance et de suivi par le MEF et laisser la responsabilité aux exploitants des installations de définir les moyens de respecter ces normes.

Un groupe mentionne, à l'instar de plusieurs autres, que la réglementation doit encadrer les activités sans constituer un obstacle aux améliorations futures. La responsabilisation des citoyens et des PME ne peut se faire sans une prise en charge des activités par les communautés avec leur propre solution et leur

moyen financier et technique (16.DM-28). Ainsi, comme le souligne un représentant d'entreprise, le gouvernement devrait élaborer, en étroite collaboration avec les experts des secteurs public et privé, une nouvelle réglementation ouverte à l'évolution technologique et axée sur les résultats à atteindre pour assurer la protection des personnes et de l'environnement (06.DM-91).

Pour plusieurs, le projet de règlement, qui semble présentement être considéré comme étant en vigueur par le MEF, doit être abandonné et remplacé par une réglementation basée sur l'atteinte de résultats et sur les caractéristiques propres à chaque région. De plus, toute la réglementation doit être allégée (15.DM-04). Comme le précise un représentant du monde municipal, les instances locales et régionales, parce qu'elles sont directement concernées par la question des résidus, sont les mieux placées pour trouver les solutions adaptées à leurs besoins (12.DM-08).

Des solutions adaptées aux communautés

Beaucoup d'acteurs du monde municipal insistent pour que le MEF s'assure que son règlement soit applicable dans toutes les communautés avant de l'imposer. Cette nouvelle réglementation devrait s'appuyer sur le vécu municipal et s'inscrire dans le respect des institutions et des immobilisations implantées par les communautés, lorsqu'elles sont conformes à la réglementation actuelle et lorsqu'elles atteignent les objectifs du projet. Les municipalités qui ont investi et respecté la réglementation ne devraient pas être pénalisées (08.DM-08).

Le projet de règlement sur la mise en décharge devrait, selon l'Association des ingénieurs municipaux, établir une distinction entre la problématique spécifique des régions rurales et celle des grands centres urbains. Ainsi, l'enfouissement par atténuation et les dépôts en tranchée devraient représenter des options acceptables pour les sites de moins de 20 000 tonnes par an, là où les autres solutions ne sont pas viables économiquement (06.DM-72).

Tout en respectant les objectifs du MEF, les MRC devraient avoir la latitude de prévoir un cadre permettant la dérogation aux exigences de la réglementation proposée, estiment certains. Les gestionnaires locaux pourraient ainsi participer à l'établissement de règlements répondant aux particularités de la région, tout en respectant les objectifs généraux fixés pour l'ensemble du Québec. Ces derniers pourraient, selon cette approche, adapter l'objectif national aux spécificités régionales (09.DM-09).

La gestion privée ou publique des équipements

Des participants considèrent que les pratiques et la raison d'être de l'entreprise privée dans le domaine de l'élimination des déchets sont incompatibles avec la mise en place d'une gestion écologique durable et responsable des résidus. Les profits étant proportionnels au volume de déchets, le promoteur ne serait pas intéressé à appliquer des mesures qui viseraient à réduire la quantité de résidus qui entrent au site (04.DM-07).

Réagissant à certains problèmes vécus avec des propriétaires de LES privés, des participants réclament que le contrôle de tous les LES soit de juridiction publique afin de permettre, notamment, un accès plus

facile aux informations concernant entre autres la nature, les quantités et l'origine des matières résiduelles enfouies. Pour certains, une administration publique tiendrait compte en premier lieu des intérêts à long terme de la région et de sa population et n'aurait pas la possibilité de faire faillite afin de contourner ses obligations (04.DM-11).

Toutefois, le statut de propriété publique ne constituerait pas nécessairement un gage de sécurité et de transparence (05.DM-03). Selon un représentant d'entreprise, la participation de firmes privées s'avère nécessaire pour assurer une organisation efficace et un coût raisonnable de la gestion des déchets, tout en veillant à ce que l'État soit présent pour défendre les intérêts régionaux (15.DM-03).

Le projet de règlement sur la mise en décharge

Pour la majorité des participants, les problèmes vécus dans les lieux d'élimination ne proviennent pas d'un règlement inadéquat qui ne permettrait pas une protection suffisante de l'environnement, mais plutôt de sa non-application. Ils estiment que les problèmes de sécurité des LES seraient davantage liés aux moyens de contrôle pour faire respecter la réglementation qu'à l'imperméabilisation des sites. Les efforts devraient être mis sur le contrôle des menaces potentielles comme le biogaz et les lixiviats, plutôt que sur la question de l'imperméabilisation (01.DM-15).

Le MEF doit donc donner les moyens non seulement d'appliquer le règlement actuel, mais aussi d'agir de concert avec les municipalités de façon à corriger, à l'intérieur d'un délai maximal de deux ans, les lieux d'élimination qui seront jugés non conformes. Le MEF doit aussi rebâtir les liens de confiance avec la population (12.DM-14).

Des mesures concrètes ont par ailleurs été proposées par les participants, dont la décentralisation des pouvoirs des inspecteurs du MEF vers les inspecteurs municipaux (14.DM-16) et la transmission au MEF et à la population locale de bilans annuels faits par les exploitants. Ces mesures seraient réalisées dans le cadre d'un programme de suivi efficace et d'information sur la performance, incluant notamment les indicateurs environnementaux, l'état d'avancement des actions, des projets et des travaux définis dans le bilan environnemental (15.DM-08).

Plusieurs ont aussi souligné l'importance de rendre les experts responsables des documents qu'ils signent pour le compte des promoteurs. Au dire de certains, les problèmes vécus démontrent que les dispositions actuelles du *Code des professions* (L.R.Q., c. C-26) et des codes de déontologie des ordres professionnels sont nettement insuffisantes. L'imputabilité des experts devrait donc être renforcée, tout en permettant les poursuites et la possibilité d'amendes, à titre personnel, données par un éventuel tribunal spécialisé en environnement.

Le Barreau du Québec suggère, quant à lui, d'utiliser le mécanisme d'attestation de conformité environnementale prévu à la LQE (articles 95.1 à 95.9 non en vigueur) pour responsabiliser les professionnels. Ces dispositions prévoient que des plans et devis d'exécution d'un projet, de même qu'une déclaration attestant leur conformité avec les normes prévues par règlement, doivent être déposés au ministre de l'Environnement et de la Faune (06.DM-121).

En ce qui concerne la surveillance et le suivi, il paraît indispensable, selon de nombreux participants, que le contrôle et le suivi des sites d'enfouissement demeurent sous la responsabilité du MEF qui doit disposer des ressources humaines et financières pour s'assurer d'un respect rigoureux des politiques et règlements. Le MEF devrait obliger la création de comités de surveillance sous la responsabilité des MRC pour chaque LES existant, privé ou public. Le Ministère, tout en pouvant déléguer une partie de ses pouvoirs aux MRC, devrait conserver la responsabilité de l'élaboration des normes et de leur application.

Un groupe propose plutôt une surveillance des sites à trois paliers, soit par le MEF ou la société proposée, par la MRC ou par un comité intermunicipal, et par la municipalité où est situé le site (07.DM-9). Les MRC, pour leur part, estiment qu'elles devraient avoir le pouvoir d'implanter un service d'inspection indépendant pour assurer la surveillance des opérations et appliquer les contrôles, tout en étant indemnisées pour ce faire. Elles proposent aussi la création d'un fonds d'inconvénients prévu à cette fin.

Au sujet des comités de suivi, certains croient que, contrairement à ce qui a été prévu dans des récents décrets autorisant des projets, les comités de suivi ne devraient pas relever des promoteurs. Un représentant du MEF devrait y siéger et les droits et devoirs de chacun devraient être définis. Des fonds pour aider le comité à faire son travail devraient être prévus de même qu'un droit d'accès sur le site sans préavis (06.DM-114).

Certains participants ont l'impression que la volonté du MEF consiste de plus en plus à se départir de ses responsabilités de contrôle et de surveillance. Ainsi, dans le projet de règlement sur la mise en décharge, le MEF confie à l'exploitant l'entière surveillance de la qualité des eaux souterraines et des biogaz à l'intérieur et à l'extérieur de son site pendant la période d'exploitation et celle de postfermeture du site. L'exploitant aurait donc à embaucher et rémunérer lui-même les professionnels chargés des échantillonnages, des analyses et de l'interprétation des résultats. Il en est de même pour l'assurance et le contrôle de la qualité (articles 55 et 62) et la surveillance de l'admissibilité des déchets (article 29). Plusieurs sont sceptiques quant à l'efficacité de l'autocontrôle, surtout pour le respect d'un projet de règlement dont les exigences sont nombreuses et complexes.

Par ailleurs, le projet de règlement sur la mise en décharge devrait prévoir des mesures qui permettraient au public et à la société proposée d'avoir accès aux registres d'exploitation et au MEF le pouvoir de surveiller ces registres (article 29). Il en serait pratiquement de même pour les rapports annuels que l'exploitant doit préparer et fournir au MEF sur demande, sans toutefois pouvoir être consultés par le public (article 45) (04.DM-06).

Le fonds de gestion postfermeture

La majorité des participants sont d'accord avec le principe de la création d'un fonds de gestion postfermeture. Toutefois, des réserves ont été exprimées quant aux modalités proposées par le MEF. La plupart des acteurs du monde municipal estiment que les LES de propriété publique ne devraient pas être soumis à l'obligation de constituer un fonds de suivi, car la pérennité des organismes publics assure le contrôle des sites après leur fermeture (16.DM-24).

Selon le Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches, il serait fort intéressant de s'inspirer des dispositions de la *Loi sur les mines* (L.R.Q., c. M-13.1) pour effectuer des modifications au *Règlement sur les déchets solides*. Cette loi édicte que les exploitants doivent fournir un plan de réaménagement et de restauration qui contient la description d'une garantie pour assurer l'exécution des travaux qui y sont prévus. Cette description doit satisfaire aux normes déterminées par règlement quant à la durée, la forme, le montant et les conditions de la garantie. Le montant de la garantie visée correspond à 70 % de l'évaluation des coûts anticipés (12.DM-07).

L'ordre des ingénieurs et l'Union des municipalités du Québec suggèrent d'établir un fonds unique pour les sites fermés à la suite de l'adoption du *Règlement sur les déchets solides* de 1978 et pour les LES qui fermeraient dans les prochaines années, faute de pouvoir techniquement être conformes aux nouvelles normes. Quant aux LES qui sont conformes aux nouvelles normes et ceux qui seront conçus selon ces dernières, chaque exploitant privé ou public procéderait à la création de son fonds de suivi et veillerait à son alimentation (06.DM-03). Une entreprise suggère d'ailleurs de laisser l'exploitant déterminer les conditions de sa fiducie, de permettre la substitution d'une fiducie par d'autres garanties financières équivalentes et de considérer comme équivalentes les fiducies déjà constituées lors de l'entrée en vigueur de ce projet, lorsque celles-ci reconnaissent et appliquent les objectifs visés (15.DM-03).

D'autres insistent pour que la durée minimale des fonds de gestion postfermeture proposée par le MEF soit de 30 ans fermes, sans possibilité de libération (06.DM-33). Cependant, certains estiment que la période évaluée de 30 ans l'a été de façon arbitraire et n'est pas fondée. De plus, étant donné les volumes importants enfouis dans certains LES, le fonds devrait disposer de provisions suffisantes pour financer le suivi au-delà de la période de 30 ans si cela est requis (04.DM-16).

La gestion du fonds devrait être confiée au gouvernement afin d'éviter les fuites de capitaux et d'assurer un peu plus de transparence dans le processus que si la gestion des sites demeure privée (06.DM-93). Un représentant de groupe propose plutôt la création d'une fiducie de suivi et de réhabilitation de dépôts définitifs pour l'ensemble du Québec, administrée par un comité composé de représentants en nombre égal de citoyens, de groupes environnementaux, de représentants de l'industrie et du MEF (06.DM-33).

Les participants présentent toutefois des positions très partagées quant à la distribution des sommes restantes dans le patrimoine fiduciaire après la période postfermeture. Pour les uns, elles pourraient être partagées en parts égales entre la municipalité hôte et une fiducie nationale de suivi et de réhabilitation de dépôts définitifs qui financerait l'application des normes réglementaires et la résorption de la pollution pour les dépôts définitifs qui n'ont pas de fonds de gestion privés (06.DM-33). Pour d'autres, elles devraient plutôt revenir au propriétaire (14.DM-11).

L'évaluation des projets

La majorité des participants, en particulier parmi les groupes environnementaux, estiment que tous les projets d'agrandissement et d'établissement de sites devraient continuer d'être soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pour en vérifier non seulement la conformité, mais aussi la justification et la pertinence (14.DM-18). De plus, les sites qui, avant le

moratoire du MEF, avaient déposé un avis de projet pour l'agrandissement où l'établissement devraient être soumis à la future réglementation (06.DM-75).

Dans le cadre de l'évaluation des projets, certains représentants municipaux ont mentionné à la Commission que l'article 54 de la LQE devrait être modifié. La municipalité devrait être informée dès l'étape de l'avis de projet, de façon à ce qu'elle puisse prendre le temps voulu pour analyser le projet en fonction de sa réglementation en vigueur. Cette démarche permettrait d'éviter au promoteur et au gouvernement d'engager des frais pour un projet qui ne respecterait pas la réglementation municipale en vigueur. Par la suite, lorsque le projet est soumis à la MRC et au MEF, ces instances pourraient exiger du promoteur toutes les modifications jugées nécessaires pour que le projet respecte entre autres les modalités du schéma d'aménagement. Le projet modifié devrait revenir à la municipalité pour y recevoir l'attestation finale (14.DM-16).

Les coûts de l'élimination

En ce qui concerne les coûts de l'élimination, les citoyens devraient être informés des coûts réels qui sont engendrés par l'enfouissement de leurs déchets (12.DM-07). La tarification au poids pour chaque foyer pourrait constituer un bon outil de sensibilisation (01.DM-12). De plus, ces coûts devraient toujours être plus élevés que ceux relatifs à la réduction des résidus. Le gouvernement devrait imposer une hausse importante des coûts d'élimination des résidus et les uniformiser pour l'ensemble du Québec (04.DM-08).

Plusieurs propositions ont été faites par les participants sur le financement et la tarification rattachés à l'enfouissement. Une régie intermunicipale propose qu'un système de redevance obligatoire soit mis en place par le gouvernement pour chaque tonne de résidus enfouis, dont les sommes seraient versées, d'une part, à la MRC réceptrice en guise de dédommagement et, d'autre part, à une société de coordination pour la mise en place et le soutien de programmes de réduction (16.DM-32). Le gouvernement pourrait aussi imposer une taxe à l'élimination des déchets de façon à ce que le tarif comprenne l'ensemble des coûts environnementaux et sociaux, non monnayables, qui sont occasionnés. Il pourrait par ailleurs obliger les municipalités à appliquer la tarification à l'acte, surtout pour les ICI (06.DM-88).

La position de la Commission

La présente sous-section concerne les généralités d'implantation et d'application des équipements d'élimination. La Commission considère qu'à moins de mention contraire, l'ensemble des propositions qui y sont mentionnées s'appliquent à tous les modes d'élimination ci-après décrits. De plus, comme la gestion future des matières résiduelles tendra à «éliminer progressivement l'élimination» au profit de la mise en valeur, certaines des mesures proposées seront, selon les cas, rendues applicables à l'ensemble des équipements de mise en valeur présentant des effets similaires.

L'encadrement réglementaire en matière d'élimination

Comme nous l'avons souligné au chapitre 8, le MEF met de l'avant le concept de la régionalisation, selon lequel les MRC et les communautés urbaines pourront planifier la gestion des matières résiduelles, localiser les infrastructures de valorisation et d'élimination et délimiter les territoires de collecte sur leur territoire. Par ailleurs, le MEF propose aussi de resserrer la réglementation concernant l'élimination par le biais du projet de règlement sur la mise en décharge. Il envisage aussi d'adopter de nouvelles mesures au chapitre de la postfermeture des équipements de mise en décharge.

Or, plusieurs participants ont souligné que l'application du principe de régionalisation devait d'abord trouver son expression dans l'élaboration et l'application des normes d'implantation et d'exploitation des équipements d'élimination. Il devrait être possible, selon eux, de moduler les obligations générales en fonction des réalités sociales, environnementales et économiques de chaque région.

En ce qui a trait aux limitations d'usage à proximité des équipements d'élimination, le Ministère entend s'en remettre aux pouvoirs municipaux de réglementation du zonage. La Commission soumet que tous les règlements municipaux à cet effet dans l'ensemble du Québec, ne pourront être adoptés en temps utile. Il faudrait éviter que durant la période transitoire, un site puisse être établi sans tenir compte du voisinage, à cause du vide juridique à ce chapitre.

La Commission recommande que toute norme de localisation ou d'implantation abrogée avec l'adoption du projet de règlement sur la mise en décharge continue à s'appliquer jusqu'à ce que le règlement de la municipalité disposant du même objet entre en vigueur.

La Commission considère tout d'abord que les normes d'implantation et d'exploitation des équipements d'élimination doivent continuer de relever du gouvernement du Québec et faire l'objet d'une application et d'un contrôle uniformes. S'il doit y avoir une adaptation des normes à différentes réalités régionales, elle devra être transposée dans des normes objectives d'application générale, tel qu'en dispose déjà le règlement actuel. Ainsi, l'élimination devra continuer de se faire dans des lieux catégorisés selon les particularités d'un milieu donné (milieu nordique, territoire non organisé), selon la nature des matières à éliminer (résidus domestiques, matériaux secs, déchets domestiques dangereux) ou selon leur volume (dépôts en tranchée accessibles aux communautés de moins de 2 000 habitants). La Commission proposera dans ce chapitre des modifications et des ajouts quant à cette catégorisation.

Quant au resserrement des normes prévues dans le projet de réglementation, les représentants du Ministère ont rappelé, à de nombreuses reprises en audience, que la nouvelle approche réglementaire reposait sur l'atteinte d'objectifs, laissant le soin à celui qui y est assujetti d'utiliser le moyen le plus approprié pour les atteindre. Cette approche a, selon le MEF, le mérite d'astreindre les entreprises d'élimination à une obligation de résultats, leurs gestionnaires ayant le choix des moyens selon leur efficacité et leur coût.

Dans le cadre du projet de règlement sur la mise en décharge, le ministère de l'Environnement et de la Faune a appliqué ce principe de différentes façons. L'objectif à atteindre peut être fixé en fonction du rendement de la technologie accessible et acceptable au moment de l'adoption de la norme. Ainsi, des mesures techniques d'imperméabilisation et de captage de lixiviat proposées peuvent devenir optionnelles si le gestionnaire privilégie un autre système aux performances équivalentes

(articles 15, 16 et 17 du projet de règlement). Dans certaines autres dispositions, l'objectif est de respecter une norme de rejet déterminée, le moyen permettant le respect de cette norme étant laissé à la discrétion de l'exploitant.

La Commission considère que les deux approches réglementaires sont valables. Toutefois, l'approche du Ministère d'offrir à l'exploitant la possibilité de recourir à tout autre moyen technique de performance équivalente à toute autre technologie que celle proposée par la réglementation, si le degré de performance est équivalent, aurait pour effet de limiter les initiatives technologiques. En effet, selon cette dernière approche, l'objectif à atteindre est fixé en fonction du rendement de la technologie accessible et acceptable au moment de l'adoption du règlement. Conséquemment, il est facilement imaginable que la technologie puisse évoluer de manière à assurer une plus grande performance technologique et une sécurité environnementale accrue des équipements. À ce moment, l'exploitant aurait, comme seule obligation légale, celle d'utiliser des équipements désuets, dont la performance correspondrait à celle de la technologie de 1997.

La réglementation de plusieurs pays européens et États américains qui ont adopté une approche similaire favorise une adaptation de la norme non pas sur une base d'équivalence, mais plutôt en fonction de la meilleure technologie accessible au moment de la demande de permis d'exploitation.

Par ailleurs, si l'objectif est de respecter une norme de rejet déterminée, sans tenir compte du moyen retenu pour l'atteindre, il est clair que cette norme sera fixée en fonction d'une moyenne acceptable, figeant ainsi dans le temps le degré recherché de qualité de l'environnement. La norme devra donc être modifiée afin de généraliser à l'ensemble des équipements le recours aux moyens les plus performants.

La Commission soumet néanmoins que, dans tous les cas, la norme ainsi établie devra pouvoir être ajustée au milieu, selon ses caractéristiques et son potentiel d'usage, dans la mesure où elle ne suffit pas à en assurer une qualité adéquate. Il y aurait lieu, à cette fin, de s'inspirer de l'article 3 de la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets* qui permet au gouvernement d'exiger toutes autres normes que celles prévues au règlement, afin d'assurer une protection accrue de l'environnement. De même, l'article 31.15 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* permet au ministre de l'Environnement et de la Faune d'établir d'autres normes de rejet pour les établissements industriels lorsque l'ensemble des normes sont insuffisantes pour assurer une qualité adéquate du milieu récepteur. Préalablement à l'adoption d'une telle norme, qui peut modifier le régime réglementaire existant, une publication dans des journaux locaux ainsi qu'une période de consultation publique sont prévues (article 31.20 et suivants de la LQE). Le Ministre doit rendre publics les critères et méthodologies suivant lesquels la norme pourra être établie.

Ainsi, il importe à la Commission que ces normes puissent s'ajuster au milieu récepteur. Une norme minimale pourrait être fixée pour l'ensemble du Québec, laquelle pourrait être adaptée localement.

Parmi les facteurs à prendre en considération, la Commission insiste particulièrement sur la protection des eaux souterraines. La Politique de protection et de conservation des eaux souterraines déposée par le MEF durant l'audience publique énonce, parmi les lignes directrices devant être appliquées par tout organisme législatif, que l'on doit «abandonner les normes de localisation des activités humaines au profit des périmètres de protection dans l'aire d'alimentation des ouvrages de captage approvisionnant

des collectivités en eau potable et d'un périmètre immédiat de protection pour les ouvrages domestiques» (00.DA-127).

Cette politique prévoit une classification des eaux souterraines reposant sur la vulnérabilité, l'utilisation ou le potentiel d'utilisation de cette ressource. Cette classification offrira ainsi des critères utiles pour ajuster éventuellement une norme en fonction de la sensibilité du milieu récepteur.

Il serait alors opportun que le gouvernement institue une procédure de consultation qui permettrait à la population de s'exprimer sur l'adaptation des nouvelles normes.

■ Recommandation 29

À l'égard de l'encadrement réglementaire en matière d'élimination, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1º l'approche réglementaire proposée devrait être modifiée de manière à permettre à l'exploitant d'un équipement d'élimination d'ajuster sa technologie non pas selon une norme de performance équivalente, mais plutôt en fonction de la meilleure technologie accessible au moment de la demande de permis ;

2º si une norme ne suffit pas à assurer une protection adéquate d'un milieu récepteur, selon ses caractéristiques et son usage, le Ministre devrait pouvoir imposer toute autre norme satisfaisante à cet effet, tel que le prévoit déjà la *Loi sur la qualité de l'environnement* à l'égard des rejets industriels (art. 31.15) ; le règlement devra déterminer une procédure publique permettant de fixer ou d'adapter ces normes ;

3º toute norme de localisation ou d'implantation abrogée suite à l'adoption du règlement sur la mise en décharge devrait s'appliquer jusqu'à ce qu'un règlement de la municipalité disposant du même objet entre en vigueur.

L'implantation et l'agrandissement des équipements d'élimination

La multiplication des autorités dans l'approbation des projets

La Commission a constaté qu'un même projet peut faire l'objet d'un examen par au moins six instances différentes (Commission de protection du territoire agricole, Tribunal d'appel en matière de territoire agricole, municipalité, MEF, BAPE et Commission municipale du Québec). Ces instances disposent de différents pouvoirs qui, parfois, s'exercent sans avoir à tenir compte des travaux des autres instances.

L'intervention de ces diverses instances peut engendrer des délais et des coûts considérables, sans jamais que le promoteur puisse avoir la certitude que son projet pourra aller de l'avant. Dans un certain cas, une MRC promoteur d'un projet d'élimination aurait investi 420 000 $ pour la seule autorisation de

la Commission de protection du territoire agricole (MRC de la Nouvelle-Beauce). Ajoutons également que cette multiplication d'interventions oblige les collectivités concernées à suivre et à être présentes à chaque forum, avec des moyens et du temps souvent limités.

En outre, l'évolution d'un projet au fur et à mesure des étapes d'autorisation rendues nécessaires pour s'ajuster aux exigences de chaque instance peut engendrer une modification du projet à un point tel qu'au terme du processus, il soit fort différent de celui soumis à l'origine à la première instance. Dans ces circonstances, un projet ayant fait l'objet de modifications significatives au cours des procédures d'autorisation devrait, en principe, être soumis à nouveau à l'appréciation des instances antérieures. La Commission souhaite donc que le gouvernement porte une attention particulière aux problèmes que cette multiplication d'interventions est susceptible d'engendrer.

Parmi ces différentes étapes d'autorisation, la Commission souligne l'obligation faite à tout promoteur privé de projet d'élimination ou d'agrandissement d'obtenir de la municipalité hôte un certificat de conformité à la réglementation municipale. À cet égard, des autorités municipales ont signalé deux cas qui ont posé des problèmes (Saint-Jean-de-Matha et Grenville), et elles ont rappelé l'importance qu'elles accordaient à cette exigence. Dans le premier cas, le Ministère aurait requis du promoteur d'un projet d'élimination qu'il soumette une nouvelle demande à la municipalité en raison des modifications apportées au projet postérieurement à sa demande de certificat de conformité. Dans le second cas, un promoteur aurait demandé une intervention du ministre de l'Environnement de l'époque pour le dispenser de l'application du règlement municipal, tel que le permet l'article 56 de la *Loi sur la qualité de l'environnement.*

Dans la mesure où le gouvernement entend transférer certaines responsabilités aux autorités municipales, la Commission estime que leur autonomie, dans l'exercice de ces pouvoirs, doit être préservée.

La Commission constate avec satisfaction que l'entrée en vigueur des dispositions de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives* de 1994 aura pour effet d'enlever au Ministre ce pouvoir d'exempter de l'application d'un règlement municipal le promoteur d'un système de gestion de déchets.

En ce qui concerne l'évaluation des projets d'élimination, il faut mentionner que, depuis 1993, l'établissement et l'agrandissement de LES et de DMS sont soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu de la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets.* La Commission estime qu'il serait opportun que l'avis de projet présenté au Ministre par un promoteur, dans le cadre de cette procédure, soit accompagné du certificat de conformité de la municipalité concernée. De plus, l'étude d'impact devrait être transmise à cette municipalité afin de lui permettre de s'assurer que le projet qui lui a été soumis à l'origine est toujours conforme aux règlements municipaux. Cette démarche devrait s'effectuer en même temps que le dépôt de l'étude d'impact au ministère de l'Environnement et de la Faune.

L'élimination, comme mode de gestion des résidus, devant progressivement laisser la place à la mise en valeur, la Commission soumet par ailleurs qu'à l'instar des équipements d'élimination, les installations de mise en valeur des matières résiduelles qui présenteraient des inconvénients et risques significatifs à l'égard de l'environnement devraient être assujetties à la même procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

La participation du public

Lors de l'audience publique, les citoyens ont notamment critiqué le manque de transparence des promoteurs ou des gestionnaires de lieux d'élimination et parfois même des élus. La Commission a constaté que ce manque de transparence a souvent suscité de la méfiance qui s'est parfois transformée en opposition formelle au projet, laquelle a persisté, dans certains cas, au-delà de la mise en exploitation des installations.

Il a même été porté à la connaissance de la Commission que des citoyens et des élus municipaux auraient fait l'objet d'intimidation, voire de menaces, ou se seraient fait offrir des faveurs qu'ils ont perçus comme étant des «pots de vin» lors de l'implantation ou de l'agrandissement d'équipements d'élimination. Dans certains cas, des situations ont dégénéré pour se transporter devant les tribunaux, notamment sous la forme de poursuites en libelle diffamatoire contre certains opposants à un projet. La Commission tient toutefois à mentionner que ces situations ne semblent pas généralisées dans ce domaine. Par ailleurs, la Commission est consciente que des personnes auraient pu être réticentes à venir témoigner publiquement de problèmes similaires. Selon les informations obtenues de la Sûreté du Québec, les plaintes transmises à ce corps policier ont conduit à une seule accusation de méfait, et il y eût acquittement (00.D-8.2.3).

De façon plus générale, il est courant qu'un projet suscite la controverse, particulièrement en matière d'élimination des résidus, faisant ressortir chez les populations concernées ce que d'aucuns ont qualifié de syndrome «pas dans ma cour».

Pour la Commission, la solution à l'ensemble de ces problèmes passe par une participation accrue des communautés concernées dans le processus décisionnel relatif aux projets d'implantation et d'agrandissement de tels équipements. Cette participation s'avère également essentielle au regard de la surveillance et du contrôle au cours de leur exploitation et même en période postfermeture.

La Commission a d'ailleurs pu constater qu'il existe un vif intérêt du public pour de l'information concernant les modes de fonctionnement des équipements d'élimination dans leur localité. Dans quelques cas, les visites ont même favorisé un certain rapprochement et un échange constructif entre les gestionnaires et un public mieux informé.

La transparence dans la démarche de tout promoteur privé et public, ainsi que l'exercice d'une consultation publique amorcée le plus en amont possible du processus de décision et visant l'intégration des considérations des citoyens constituent un préalable à l'autorisation de tout projet. Le respect scrupuleux des modalités d'un plan de gestion ayant lui-même fait l'objet d'une consultation et ayant notamment défini les territoires de collecte auxquels devra se plier le promoteur de tout projet devrait faciliter l'acceptabilité sociale des équipements de traitement des matières résiduelles.

■ Recommandation 30

La Commission recommande au gouvernement d'instaurer un mécanisme de médiation entre les promoteurs, les exploitants des équipements d'élimination et les citoyens concernés, afin de prévenir les conflits qui se traduisent par des recours en justice obligeant les citoyens à engager des frais importants et qui, dans certains cas, limiteront leur liberté d'expression.

Pour pallier les difficultés éprouvées par quelques participants à l'égard de certains gestionnaires privés d'équipements d'élimination, il fut proposé d'en privilégier une gestion publique.

Pour les tenants d'une gestion ou d'une propriété publique des équipements d'élimination, la quête de profit qui caractériserait les gestionnaires privés constitue une incitation à accroître les quantités de résidus éliminés dans leurs sites. On évoque également le fait que les gestionnaires publics sont imputables de leurs décisions vis-à-vis de leurs citoyens, ce qui les oblige à une gestion transparente.

Pour leur part, les gestionnaires privés ont soutenu que le maintien d'un libre marché assurait au contribuable des tarifs d'enfouissement concurrentiels. Ils disent que les profits leur permettent, entre autres, de réinvestir dans la recherche et le développement de manière à demeurer compétitifs et à améliorer la performance environnementale de leurs équipements.

Il y a lieu de rappeler qu'à la lumière des documents déposés par le MEF, notamment du PAERLES, l'ensemble des gestionnaires, qu'ils soient publics ou privés, n'avaient pas respecté intégralement les normes réglementaires en vigueur. La majorité des sites conformes aux nouvelles normes réglementaires proposées relèvent du secteur privé.

Il n'est pas évident toutefois que la réduction des coûts favorisée par le maintien des conditions nécessaires à une libre concurrence entre gestionnaires représente une priorité pour l'ensemble des participants. En fait, certaines collectivités ont même manifesté leur volonté de payer davantage pour contrôler leurs infrastructures. Comme nous l'avons mentionné, certaines municipalités ou municipalités régionales de comté ont même entrepris des procédures d'expropriation de sites privés.

La Commission, rappelons-le, propose de laisser aux collectivités la discrétion de définir le mode de gestion qui correspondra le mieux à leur réalité. La Commission tient toutefois à rappeler que sa recommandation de permettre aux MRC ou communautés urbaines de délimiter les territoires de collecte visait précisément à limiter la possibilité qu'une région perde le contrôle de la gestion des résidus sur son territoire.

La Commission a été sensibilisée aux difficultés éprouvées par les citoyens au chapitre de la participation publique et de l'accès de l'information. Les municipalités ou leurs organismes mandataires, devant répondre de leurs faits et gestes devant les citoyens, la Commission reconnaît la garantie ainsi offerte d'une participation publique, nécessaire dans les circonstances.

La Commission retient donc les avantages invoqués pour justifier une gestion publique (transparence, accès à l'information, démocratisation du processus de décision), et suggère d'en consacrer les termes sous forme d'obligation réglementaire applicable à tout gestionnaire public ou privé. Nous préciserons aux sections suivantes certaines de ces mesures.

La Commission tient par ailleurs à souligner qu'une gestion publique n'est pas nécessairement gage de transparence et d'imputabilité. Comme l'ont souligné certains groupes de citoyens, notamment le regroupement Action RE-buts, les structures administratives de fonctionnement que doivent adopter les corps publics instaurent un mode de fonctionnement corporatif qui peut leur donner tous les attributs et, selon certains, les défauts d'une compagnie privée. De nombreux commentaires ont été soulevées à ce propos dans le cadre de la Commission parlementaire qui, au cours de l'automne, a fait le point sur la création des sociétés d'économie mixte.

Un exemple des problèmes potentiels ainsi appréhendés concerne la Société intermunicipale de gestion des déchets (SIGED) constituée pour appliquer les décisions de la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal (RIGDIM).

Il appert des comptes rendus des minutes des assemblées de la RIGDIM qui ont été à l'origine de la création de la SIGED que cette dernière entité a été constituée pour assurer une certaine indépendance dans les engagements financiers que la SIGED serait appelée à prendre. Or, depuis la création de la SIGED, des citoyens, des groupes environnementaux et même certains élus des municipalités membres se sont plaints des difficultés d'obtenir des réponses à leurs questions et des documents et informations concernant le mode de fonctionnement et de financement de cet organisme.

Les récents événements touchant à l'annulation de l'entente avec le promoteur Foster Wheeler, qui a entraîné une poursuite contre la RIGDIM et la SIGED, tendent à confirmer les craintes de ces participants. Sans prétendre que cette dernière poursuite aurait pu être évitée, la Commission comprend les préoccupations des citoyens qui, durant des années, ont cherché à savoir ce que faisait la SIGED, pour apprendre un jour qu'ils pourraient être appelés à payer une dette de plusieurs millions de dollars.

Il y a lieu de rappeler que la constitution des régies n'avait pas pour objet de privatiser les services publics dont elles avaient la responsabilité. De l'expérience vécue avec la RIGDIM, la Commission craint que toute décision de prise en charge publique des infrastructures d'élimination, qui peut aller jusqu'à engager d'importants frais d'expropriation dans certains cas, perde tout effet advenant le cas où l'organisme public déléguerait ses pouvoirs à une structure corporative identique à celle que l'on souhaitait justement éviter en s'appropriant ces mêmes infrastructures.

■ Recommandation 31

Au regard du pouvoir de déléguer la gestion des équipements d'élimination, la Commission recommande les mesures suivantes :

1° les régies intermunicipales ne devraient pas pouvoir déléguer leurs pouvoirs et responsabilités en matière de gestion des résidus à une corporation privée ; elles devraient en toute circonstance demeurer imputables publiquement de leurs décisions ;

2° toute entente de partenariat avec l'entreprise privée, à l'intérieur de sociétés d'économie mixte ou autrement, ne doit pas limiter les obligations de transparence et d'imputabilité auxquelles sont tenus les corps publics.

Les mesures compensatoires

Des mesures compensatoires sont parfois versées aux autorités municipales qui acceptent sur leur territoire l'implantation d'un équipement d'élimination. Il ne s'agit pas de mesures dites « d'atténuation » qui visent, à l'étape de la conception du projet, à éliminer ou à réduire, autant que faire se peut, les principaux risques qui sont évitables, par l'apport de correctifs aux installations ou aux modalités d'exploitation. Les mesures de compensation s'inscrivent plutôt dans une perspective où le promoteur tente de compenser des effets résiduels négatifs.

Ces mesures peuvent prendre différentes formes telles que le versement d'un montant à la municipalité, établi en fonction du tonnage de résidus à éliminer, le financement de divers équipements municipaux (aréna, centre culturel), la gratuité ou des rabais sur les coûts d'élimination de la municipalité hôte.

Il a régulièrement été soulevé lors de l'audience publique que ces mesures étaient négociées privément entre le promoteur et les représentants de la municipalité concernée. Ces derniers acceptaient, au bénéfice de la collectivité, des mesures destinées à compenser les dommages imposés à leur communauté pour de nombreuses années à venir, sans que les citoyens concernés ne les aient bien souvent acceptés ou même n'aient été consultés.

La Commission est favorable à ce que les mesures de compensation fournies par tout exploitant aux collectivités touchées par tout équipement d'élimination ou de valorisation susceptible de porter préjudice au voisinage ou à l'environnement soient généralisées.

■ Recommandation 32

En ce qui concerne les mesures de compensation, la Commission recommande qu'elles fassent l'objet d'une résolution débattue publiquement au sein de la municipalité. Une considération particulière devra être apportée aux citoyens principalement touchés.

La gestion des équipements d'élimination

Le contrôle et la surveillance

À l'analyse des documents déposés par le MEF, la Commission constate qu'il y a actuellement un problème quant à l'application des normes du *Règlement sur les déchets solides*. Bien que les infractions rapportées ne soient pas d'égale importance, il n'en demeure pas moins que leur nombre constitue un constat d'échec de la part de la seule autorité responsable du respect de ces normes, soit le MEF. Ce constat est d'autant plus accablant que, déjà en 1989, le ministère avait fait de la sécurisation des sites le second objectif de la Politique de gestion intégrée des déchets solides. La Commission est d'avis que, parmi les facteurs expliquant ces lacunes dans l'application des normes, il y a lieu de souligner les compressions budgétaires imposées à un ministère qui souffrait déjà d'une insuffisance de moyens et de ressources.

Selon le projet de règlement sur la mise en décharge, les exploitants de tels équipements devront voir à faire des échantillonnages réguliers des rejets et à fournir régulièrement au Ministère les rapports d'analyse, réalisés par des laboratoires accrédités (art. 55 et suivants du projet de règlement).

Pour la Commission, le ministère de l'Environnement et de la Faune doit assumer la responsabilité de voir au respect des normes d'implantation et d'exploitation d'équipement de valorisation ou d'élimination des matières résiduelles. La présente audience publique nous a donné plus d'une occasion de constater qu'il n'y avait aucune économie à faire à ce chapitre. La Commission estime qu'il serait certes utile pour l'exploitant d'une décharge de réaliser ces relevés, mais elle considère inacceptable que le Ministère abdique ses responsabilités ou assouplisse ses propres contrôles, sous prétexte de l'insuffisance des moyens techniques et financiers. Si les ressources du MEF sont insuffisantes pour exercer un contrôle adéquat des équipements d'élimination, la Commission recommande que le MEF ne s'en remette pas qu'aux seuls contrôles des gestionnaires de ces exploitations, mais plutôt assume pleinement cette responsabilité qui lui incombe, les coûts attribuables étant facturés aux gestionnaires.

Dans les cas où l'exploitant réalise des contrôles et des analyses comme le prescrit la réglementation ou son certificat d'autorisation, et compte tenu que les constats de contamination peuvent varier d'un prélèvement à un autre, il y aurait lieu de s'assurer que ces résultats soient, dans tous les cas, acheminés aux autorités publiques et que tout dépassement de norme soit obligatoirement signalé au Ministère et au comité de surveillance.

Par ailleurs, le projet de règlement fait reposer sur des professionnels qualifiés et indépendants l'attestation non seulement de l'efficacité de la technologie proposée, mais de la conformité des travaux réalisés et, éventuellement, de l'innocuité d'une décharge après sa fermeture (art. 25, 26, 27 et 28 du projet de règlement sur la mise en décharge). Le recours à une expertise externe de celle du Ministère pourrait représenter une approche intéressante dans un contexte de réglementation par objectif et dans la mesure où le professionnel, ainsi désigné, démontrerait l'indépendance nécessaire. Cette attribution de fonction existe déjà dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (art. 95.1), mais les dispositions la prévoyant ne sont toujours pas en force, faute de règlement, après plus de 10 ans. De plus, certaines questions demeurent. Ces dispositions ne sont pas garantes non plus du degré d'indépendance que peut maintenir le professionnel engagé par l'exploitant qui exécute les travaux. Par exemple, rien

n'empêcherait apparemment les experts travaillant dans ce domaine d'attester de la performance et de la suffisance d'équipements techniques à l'égard desquels ils ont des intérêts financiers directs.

Dans ces conditions, la Commission considère qu'il pourrait y avoir une apparence de conflit d'intérêt pouvant engendrer une méfiance du public quant à la conformité des installations aux normes environnementales. Les représentants du MEF ont reconnu, en audience, l'importance de bien définir, dans ces circonstances, le caractère d'indépendance que l'on est en droit d'exiger de ces experts (séance du 2 mai 1996, en soirée, p. 82).

Ainsi, la Commission soumet que l'attestation de l'exécution de travaux ou de l'efficience de mesures techniques destinées à atteindre des objectifs normatifs devrait relever exclusivement du rôle de l'État, en sa qualité de gardien et de représentant de l'intérêt public et comme responsable sanctionnant les déficiences.

■ Recommandation 33

Au regard de la surveillance et du contrôle des équipements d'élimination, la Commission soumet les éléments de recommandation suivants :

1º la surveillance et le contrôle des conditions d'implantation et d'exploitation des équipements d'élimination doivent relever de l'État; les frais engendrés devraient être facturés aux gestionnaires concernés;

2º les résultats des contrôles et des analyses réalisés par l'exploitant, selon les prescriptions du règlement ou de son certificat d'autorisation, seront acheminés au Ministère et tout dépassement des normes devra obligatoirement être signalé au Ministère et au comité de surveillance;

3º seuls les professionnels qui seront accrédités par le MEF et soumis à des règles d'éthique et à un code de déontologie traitant notamment des conflits d'intérêt pourront exercer des tâches de surveillance et de contrôle; ces mesures devraient s'appliquer non seulement aux professionnels, mais à l'ensemble de la société pour laquelle ils travaillent.

Les comités de surveillance et de suivi et l'accès à l'information

Bien que la responsabilité première du contrôle des équipements d'élimination relève principalement du MEF, il apparaît nécessaire que les citoyens des communautés avoisinantes puissent y participer.

Pour assurer cette surveillance de la gestion et des modalités d'exploitation des équipements d'élimination, la Commission retient la proposition du Ministère de constituer des comités de citoyens. Cette surveillance des équipements se poursuivrait au-delà de la période d'exploitation pour assurer le suivi des obligations liées à la postfermeture. Ces comités de surveillance et de suivi s'assureraient

notamment de la réalisation des objectifs, de la conformité de l'exécution des décisions et du respect des normes d'exploitation, de fermeture et de postfermeture des équipements d'élimination des matières résiduelles.

Différents modèles ont ainsi été proposés lors de l'audience publique, allant d'une absence totale de contrôle externe à des comités formés de représentants de différents horizons (santé, agriculture, éducation, municipalité, environnement), en passant par la création formelle de comités consultatifs en environnement selon le modèle proposé dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (les comités consultatifs d'urbanisme).

La grande majorité des gestionnaires d'équipements privés et publics qui ont participé à l'audience se sont déclarés favorables, en principe, à cette proposition. Pour eux, le comité de surveillance est une occasion de se rapprocher du milieu, d'informer la population des activités et projets en cours et de constituer, d'une manière générale, un lien privilégié entre le gestionnaire et la communauté. Au regard de la composition de ces comités de surveillance et de suivi, la Commission a déjà proposé la création de comités consultatifs en gestion intégrée des résidus (COCOGIR) qui assumeraient, à l'échelle de la MRC, le suivi de la réalisation des objectifs du plan de gestion. Ces comités pourraient directement assumer cette tâche ou s'adjoindre des comités locaux. La Commission estime utile de retenir la proposition de certains participants qui recommandaient qu'un représentant du secteur de la santé et un représentant de la Direction régionale du MEF siègent sur ces comités.

Le règlement devrait prévoir que le financement des activités de surveillance et de suivi soit imputé: à l'exploitant, à même les coûts d'élimination, pour les activités de surveillance; et aux propriétaires de ces installations, à même le fonds postfermeture, pour les activités de suivi. Afin de s'assurer que le propriétaire du site respecte ses obligations durant tout le temps que durera la période postfermeture de son site, le comité de suivi devra disposer des ressources nécessaires jusqu'à l'attestation de la fin de la période postfermeture.

■ Recommandation 34

À l'égard des activités de surveillance et de suivi réalisées par les comités de citoyens, la Commission propose les éléments de recommandation suivants:

1° les comités consultatifs en gestion intégrée des résidus (COCOGIR) devraient s'assurer, directement ou avec l'aide de comités locaux, de l'application rigoureuse des normes d'implantation et d'exploitation des infrastructures d'élimination et de valorisation;

2° outre les représentants des citoyens, un représentant du secteur de la santé et un représentant de la Direction régionale du MEF devraient siéger sur les comités consultatifs en gestion intégrée des résidus;

3° le financement des activités de surveillance devrait être à la charge de l'exploitant des équipements d'élimination et celui des activités de suivi postfermeture, à la charge du propriétaire de tels équipements, lequel financement devra assurer le support de

secrétariat pour le comité chargé d'assurer la surveillance et le suivi des installations d'élimination;

4° les comités consultatifs en gestion intégrée des résidus devraient se voir accorder, pour l'exécution de leur mandat:

- l'accès à toute l'information et aux résultats de toute analyse exigée de l'exploitant ou réalisée par les autorités publiques;
- l'accès sur préavis aux lieux et équipements visés;
- le droit de participer aux décisions relatives aux prélèvements des sommes à déposer au fonds fiduciaire ainsi qu'aux débours des sommes durant la période postfermeture;
- le droit de recourir, au besoin, à l'expertise technique des autorités publiques.

L'importance qu'accordent le Ministère et la Commission aux comités de surveillance et de suivi et aux responsabilités qui leur sont déléguées doivent avoir comme corollaire la reconnaissance d'un droit d'accès à l'ensemble des informations nécessaires à cette fin. À ce chapitre, la Commission estime inacceptables les difficultés évoquées par de nombreux participants dans l'exercice de ce droit d'accès aux informations à caractère public détenues par le Ministère ou l'exploitant. Pour éviter de créer la fausse impression d'accorder un pouvoir de surveillance aux citoyens sans leur en donner les moyens, une modification devra donc être apportée aux dispositions de la loi accordant l'accès public à la réalisation du mandat ainsi conféré.

■ Recommandation 35

Au regard de l'accès à l'information, la Commission recommande de modifier la *Loi sur la qualité de l'environnement* de manière à obliger, selon le cas, les autorités publiques, les organismes responsables de la mise en œuvre du plan de gestion ainsi que les promoteurs et exploitants d'équipements de valorisation et d'élimination à rendre publics les études environnementales, demandes de permis, permis et certificats, registres d'exploitation, rapports d'analyses et d'échantillonnages exigés de l'exploitant ou réalisés par le ministère de l'Environnement et de la Faune.

Les comités de surveillance et de suivi devraient, par ailleurs, avoir un accès privilégié aux ressources du MEF lorsqu'ils suspectent une contravention aux normes environnementales. Actuellement, le pouvoir accordé par la loi de saisir le Ministère d'une demande d'enquête est assujetti à la démonstration d'un préjudice direct à la santé ou au bien de celui qui demande cette enquête (art. 117 et suivants de la LQE). De plus, aucune obligation n'est faite au Ministre de donner suite à cette demande. Il y aura donc lieu de modifier ces dispositions législatives afin de permettre aux comités de surveillance et de suivi de pouvoir saisir directement les autorités publiques de toutes plaintes relatives au respect des conditions d'exploitation, et d'obliger le Ministre à y donner suite.

■ **Recommandation 36**

À l'égard des demandes d'enquêtes, la Commission recommande d'amender les dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* relatives aux demandes d'enquêtes (art. 117 et suivants) afin de permettre à tout comité de surveillance et de suivi de déposer auprès du Ministre une demande d'enquête advenant que le comité suspecte une contravention à la loi, aux règlements ou au permis délivré, et pour obliger le Ministère à rendre compte au plaignant du résultat de l'enquête et de toute démarche ultérieure.

La tarification

La majorité des municipalités établissent le coût d'élimination de leurs résidus en le répartissant d'une manière équivalente entre chaque contribuable. La tarification à la porte, selon l'expression consacrée, bien que présentant un mode équitable de traitement des contribuables, ne permet pas de discriminer ceux qui fournissent des efforts individuels de mise en valeur. Non seulement ce mode de tarification ne tient pas compte de ceux qui génèrent plus de résidus que la moyenne, mais il porte même préjudice à ceux et celles qui font des efforts de réduction.

Afin d'inciter les citoyens à réduire la quantité de matières résiduelles destinées à l'élimination, plus de 2 700 municipalités en Amérique du Nord ont implanté un système de tarification des résidus basé sur la quantité de matières collectées (00.DB-12). Ces mécanismes permettent de rétablir une certaine équité entre les contribuables qui font des efforts de réduction et les autres. D'ailleurs, l'expérience semble confirmer l'effet positif que de telles mesures peuvent avoir sur l'atteinte des objectifs de mise en valeur.

■ **Recommandation 37**

Au sujet de la tarification, la Commission recommande que lors de l'élaboration du plan de gestion, chaque autorité municipale puisse déterminer les moyens qu'elle jugera appropriés afin d'inciter chaque contribuable à réduire les résidus destinés à l'élimination.

Le contrôle des coûts d'élimination

Le législateur a adopté il y a quelques années un amendement à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, qui vise à abolir la juridiction de la Commission municipale du Québec en matière de tarification de l'élimination. Cet amendement n'est toutefois pas encore en vigueur. Pour assurer un contrôle des prix,

les autorités publiques entendaient s'en remettre aux pressions du marché qui, avec un affichage adéquat des prix pratiqués d'un site à un autre, aurait permis aux municipalités intéressées de choisir l'exploitant dont les tarifs étaient les plus compétitifs. Les représentants du MEF ont indiqué qu'il pourrait être utile de revoir cet amendement à la lumière des propositions adoptées au terme de la présente audience.

Dans un premier temps, il y a lieu de souligner que, dans la mesure où les propositions visant à permettre aux autorités municipales de limiter les territoires de collecte devaient être retenues, les conditions de libre marché risqueraient alors d'être compromises. La position privilégiée que certains exploitants d'équipements d'élimination seraient susceptibles de détenir à l'intérieur d'un territoire pourrait les inciter à abuser de cette position pour augmenter les tarifs. Par ailleurs, la réduction des déchets à enfouir, que ce soit en raison de la limitation des territoires de collecte ou de la réussite des objectifs de mise en valeur, aurait nécessairement un effet sur la marge de profit des gestionnaires d'équipements d'élimination.

Le rôle de la Commission municipale a été, à ce jour, de s'assurer que les tarifs d'enfouissement exigés n'étaient pas exagérés. Cependant, le contrôle d'une tarification paraît également nécessaire, selon la Commission, pour s'assurer que l'intégralité des coûts environnementaux et ceux découlant des différentes mesures qui devront être mises en place pour répondre aux exigences du Ministère sera considérée.

■ Recommandation 38

Au regard du contrôle des coûts d'élimination, la Commission recommande le maintien de la juridiction de la Commission municipale du Québec, en élargissant les critères sur la base desquels elle sera appelée à évaluer une tarification adéquate des déchets éliminés.

L'intégration des coûts environnementaux

Il existerait au Québec des sites dont les gestionnaires seraient aujourd'hui disparus ou insolvables. Certains autres sites, faute d'avoir prévu des réserves pour assurer leur fermeture et suivi, auraient été abandonnés par les collectivités qui ont pourtant contribué directement à leur contamination. La venue d'un règlement obligeant la constitution d'un fonds de gestion postfermeture devrait permettre à l'avenir d'éviter ce genre de situation.

Les sites dits orphelins ou abandonnés devront néanmoins être éventuellement contrôlés et, dans certains cas, faire l'objet d'une décontamination. Comme ces terrains sont le fruit d'une négligence ou d'une ignorance, que nous avons contribué collectivement à leur contamination et que les coûts éventuels de remise en état seront tôt ou tard refilés aux générations futures, il apparaît plus sage d'établir, dès maintenant, des réserves financières pour faire face à ces problèmes.

La Commission est consciente qu'un certain recensement des sites et leur catégorisation en fonction des risques qu'ils représentent devra être préalablement réalisé. Un exercice semblable a déjà eu lieu à l'égard des sites GERLED qui avaient reçu des déchets dangereux.

■ Recommandation 39

À l'égard de la réhabilitation des anciens sites d'élimination, la Commission soumet les éléments de recommandation suivants :

1º un fonds de réhabilitation des anciens sites d'élimination devra être créé et administré par la société proposée ;

2º chaque autorité municipale devra identifier et évaluer les risques environnementaux que seraient susceptibles de constituer les anciens sites d'élimination présents sur leur territoire, et une partie des fonds de réhabilitation de ces sites devra servir à cet effet.

L'effet des coûts d'élimination sur la mise en valeur

Lors de l'audience publique, il a été souligné qu'il pourrait être utile de recourir aux instruments économiques pour faciliter la réalisation des objectifs de mise en valeur. Parmi eux, plusieurs participants privilégiaient la tarification de l'élimination. La Commission estime que, l'augmentation des tarifs d'élimination pourrait inciter à recourir davantage à la mise en valeur. D'ailleurs, les coûts d'élimination devraient être réajustés pour tenir compte de tous les coûts environnementaux ainsi que ceux reflétant les mesures sécuritaires et, par conséquent, ils seraient sensiblement augmentés avec l'introduction des nouvelles normes d'exploitation. Par ailleurs, à ces coûts d'exploitation devra s'ajouter une taxe à l'élimination perçue par l'État, dont le produit devra être déposé dans un fonds dédié à la réalisation des objectifs environnementaux et de mise en valeur adoptés.

■ Recommandation 40

Relativement aux coûts d'élimination, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1º outre les immobilisations en équipements conformes aux nouvelles normes et les coûts d'exploitation, les tarifs d'élimination devront inclure :

- une part contributive au fonds postfermeture destinée à couvrir les coûts postfermeture et les activités des comités de suivi ;
- le coût des mesures compensatoires destinées aux collectivités touchées par l'exploitation des équipements ;
- le coût des activités de surveillance assumées par les comités consultatifs en gestion intégrée des résidus (COCOGIR) ;

2º les exploitants d'équipement d'élimination devront payer une taxe à l'élimination dont le produit servira à couvrir les frais des activités suivantes:

- les contrôles exercés par le MEF afin de s'assurer de la conformité des équipements d'élimination;
- la mise en place des infrastructures de compostage;
- la part contributive au fonds des sites orphelins.

La fermeture et la période postfermeture

Le projet de règlement sur la mise en décharge propose une série de mesures à appliquer lors de la fermeture d'un LES ou d'un DMS et, après cette étape, pour en assurer le suivi sur une période de 30 ans ou jusqu'à ce qu'un professionnel atteste qu'il n'est plus susceptible de contaminer l'environnement (articles 63 à 69 et 78). Selon ce projet de règlement, les mesures de fermeture incomberaient à l'exploitant alors que le suivi postfermeture relèverait du propriétaire du site.

Le MEF a déposé dans le cadre de l'audience publique, outre ce projet de règlement, la version technique du projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale (00.DA-110). Ce projet de règlement, applicable à l'ensemble des dépôts de résidus ou déchets, incluant non seulement les déchets solides et les matériaux secs, mais également les matières dangereuses et les déchets de fabriques de pâtes et papiers, établit le mode de financement des obligations de postfermeture. Ainsi, l'exploitant aurait l'obligation de déposer dans un fonds une somme déterminée pour chaque mètre cube de déchets éliminés.

Compte tenu du champ d'application de ce projet de règlement, plus de 200 dépôts définitifs actuellement en exploitation seraient visés, parmi lesquels on compte les 69 LES, les 97 DMS et les dépôts de déchets spéciaux (00.DA-30, p. 4).

Le respect de la période postfermeture

Selon le projet de règlement sur la mise en décharge, la gestion postfermeture prendrait fin après 30 ans, avec l'attestation, par un professionnel, confirmant que la décharge n'est plus susceptible de constituer une source de contamination (article 66). Il serait toutefois possible de devancer l'échéance de la période postfermeture dans la mesure où le professionnel peut attester que la décharge n'est plus susceptible de constituer une source de contamination et ce, à tout moment avant la fin de la 30e année (articles 68 et 69). Des participants ont cependant recommandé d'allonger plutôt cette période à plus de 30 ans.

Par ailleurs, le projet de règlement sur la mise en décharge prévoit l'obligation pour le gestionnaire d'effectuer régulièrement des échantillonnages et des analyses durant la période postfermeture. Le Ministère doit assurer ses propres contrôles et analyses. La Commission estime que le comité de suivi doit avoir accès à tous les résultats des échantillonnages et des analyses.

Une disposition du projet de règlement sur la mise en décharge prévoit que les campagnes d'échantillonnage et d'analyse pourraient prendre fin si, pendant au moins cinq ans après la fermeture, aucun des paramètres analysés n'avait excédé la valeur limite fixée par le règlement (article 67). Il y est mentionné également que de tels échantillonnages et analyses devraient être repris dans l'éventualité où le lixiviat rejeté, les eaux souterraines, les eaux résurgentes ou les biogaz ne satisferaient plus aux prescriptions réglementaires et à celles de son certificat d'autorisation. Ces modifications dans la qualité des rejets d'un site seront toutefois difficiles à détecter sans échantillonnage. La Commission constate donc une certaine incohérence entre ces deux dispositions et elle doit remettre en question la possibilité de mettre fin aux campagnes d'échantillonnage.

Comme le Ministère a établi à 30 ans la période moyenne que prendraient de tels équipements pour stabiliser complètement les matières éliminées et que les sommes déposées dans le fonds postfermeture couvrent une telle période, la Commission est d'avis que cette période de 30 ans devrait être considérée comme minimale. Elle estime néanmoins, qu'il pourrait être approprié non pas de cesser, mais de réduire la fréquence d'échantillonnage si pendant au moins cinq ans après la fermeture, aucun des paramètres analysés n'a excédé la valeur limite fixée par le règlement.

■ Recommandation 41

Au regard du suivi de la période de postfermeture, la Commission recommande le maintien de l'obligation d'effectuer des échantillonnages, analyses ou mesures pendant une période de 30 ans.

La constitution d'un fonds de gestion postfermeture

La Commission a constaté qu'il arrivait que le suivi postfermeture des installations d'élimination soit négligé en raison du désintérêt, de l'absence ou de l'insolvabilité de l'exploitant ou du propriétaire de ces sites. Certains représentants du secteur industriel ont mentionné qu'ils préféreraient que l'argent soit investi dans l'aménagement de sites en vue de prévenir les risques environnementaux plutôt qu'il serve à en suivre l'évolution. De plus, un certain nombre d'autorités municipales ont souligné l'inutilité de dispositions requérant la constitution d'un fonds en fiducie pour la gestion postfermeture, en ce qui concerne les équipements publics. Ils ont allégué que les gestionnaires publics ne peuvent disparaître ou devenir insolvables et qu'ils ont accès, par le biais de règlement d'emprunt, à toute somme que requerraient de tels travaux lors de la postfermeture.

Au regard de ces préoccupations, la Commission estime que toutes les mesures de sécurité des équipements, aussi efficaces qu'elles puissent l'être, ne dispensent pas de devoir s'assurer du bon fonctionnement des équipements au-delà de la cessation de l'exploitation d'un site. L'exploitant se doit d'investir les sommes nécessaires pour exploiter adéquatement ses équipements. Quant au suivi postfermeture, les coûts d'élimination facturés aux utilisateurs par l'exploitant devraient être considérés comme un fonds d'assurance pour garantir la sécurité environnementale des équipements après la fermeture, au bénéfice des usagers eux-mêmes qui ont souscrit à ce fonds.

Dans cette perspective, tout en reconnaissant que les risques d'insolvabilité ou de fuite des gestionnaires publics sont pratiquement inexistants, la Commission estime néanmoins qu'il en va d'une saine gestion et de l'équité à l'égard des générations futures que ceux qui génèrent des déchets aujourd'hui paient pour circonscrire les risques qu'ils feront peser sur des tiers dans les années à venir. De plus, une municipalité qui aurait reçu des résidus de plusieurs municipalités et qui ne se serait pas constituée une réserve financière pour assurer la postfermeture de son site ne pourrait compter que sur ses contribuables pour en assumer la charge.

■ Recommandation 42

La Commission recommande qu'un fonds de gestion postfermeture soit constitué pour tous les dépôts définitifs de matières résiduelles, tant privés que publics, et qu'il serve à financer les travaux et analyses de postfermeture.

Par ailleurs, selon le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale (article 3), la gestion des sommes serait confiée à une institution répondant aux exigences de la *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne* (L.R.Q., c. S-29.01). Quelques participants, notamment du monde municipal, ont toutefois souligné l'inutilité de confier à de telles institutions la gestion de ce fonds, les autorités municipales étant capables de le faire sans les frais d'administration autrement exigés.

Les probabilités incertaines qu'un gestionnaire privé assume sa responsabilité à l'égard des équipements d'élimination durant les trente années suivant l'exploitation de son site incite la Commission à recommander une gestion indépendante et autonome des fonds déposés à cette fin.

En ce qui a trait aux gestionnaires publics, la Commission considère que, s'il est vrai que leur statut et leur existence sont aussi solides et permanentes que pourrait l'être une institution financière, la pérennité de l'institution n'est pas le seul facteur à prendre en considération dans cette proposition. L'intervention d'un tiers pourrait garantir une indépendance et un contrôle régulier sur la perception des sommes et leur utilisation éventuelle.

La Commission croit cependant que les autorités municipales, qui doivent rendre des comptes à leurs contribuables, seraient mieux placées qu'une institution bancaire pour gérer le fonds postfermeture de leur site. La constitution de comités de suivi et la transparence dans la gestion du fonds représentent également des garanties non négligeables.

■ **Recommandation 43**

La Commission recommande que le fonds de gestion postfermeture relève obligatoirement d'un fiduciaire indépendant dans le cas d'un gestionnaire ou d'un propriétaire privé; lorsque l'exploitation et la propriété d'un équipement est publique, la gestion d'un tel fonds pourrait être accordée au propriétaire, tant que la gestion et la propriété demeurent publiques, et sous réserve de respecter les dispositions prévues au projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale.

Il a été fait mention, lors de l'audience publique, que, pour couvrir les coûts de gestion postfermeture, les décrets ayant autorisé l'implantation des nouveaux équipements d'élimination renvoyaient à la constitution de lettres de crédit plutôt qu'à celle d'une fiducie en bonne et due forme. La Commission s'interroge sur la fragilité d'un tel moyen pour garantir des travaux pendant plus de 30 ans, alors que la garantie doit être renouvelée annuellement. Dans une correspondance adressée à la Commission par un représentant du ministère des Finances, il est mentionné: «une chose est cependant claire, des modifications législatives sont nécessaires afin de permettre aux gestionnaires de sites d'élimination de déchets de déduire de leur revenu les montants versés à une fiducie établie à cette fin. En effet, en vertu de la législation actuelle, ces montants ne peuvent être déduits au moment où il sont versés à la fiducie car il s'agit de montants mis de côté à titre de garantie et non pas d'une dépense engagée à ce moment» (ministère des Finances, M. Gilles Godbout, sous-ministre, 00.D-8.28.1). Or, le 22 octobre 1996, la *Loi modifiant la Loi sur les impôts et d'autres dispositions législatives* (1996, c. 39) a été adoptée, permettant de déduire les cotisations versées aux fiducies de restauration minière.

■ **Recommandation 44**

La Commission recommande qu'à l'instar des fiducies de restauration minière, des modifications législatives soient apportées de manière à permettre aux gestionnaires de déduire de leurs revenus les sommes destinées aux fiducies établies à des fins de restauration des sites d'élimination de déchets.

L'utilisation du fonds de gestion postfermeture

Conformément aux conditions d'exploitation prévues au projet de règlement sur la mise en décharge (article 120), l'exécution des travaux de fermeture, qui incomberait à l'exploitant, serait garantie par des sommes déposées sous différentes formes (mandat bancaire, titre au porteur, cautionnement ou lettre de crédit). Pour les mesures de suivi postfermeture, qui incomberaient au propriétaire du site, un montant perçu par l'exploitant durant la phase d'exploitation serait déposé dans un fonds fiduciaire. Le bénéficiaire de ce fonds, en l'occurrence le propriétaire du site, pourrait se faire rembourser les travaux de postfermeture à même ce fonds.

Bien que, dans un certain nombre de cas, l'exploitant est également propriétaire du site, il y a lieu de ne pas confondre les deux étapes, soit la période de fermeture de celle de postfermeture, et les montants déposés pour en garantir leur réalisation respective. Or, le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale permet, dans certains cas, d'utiliser les sommes accumulées dans le fonds postfermeture pour exécuter des travaux de fermeture (article 24), par exemple lorsque les autres ressources financières sont épuisées ou que l'exploitant est dans l'incapacité d'exécuter les travaux. Ce projet de règlement permet, dans ce dernier cas, que l'exploitant rembourse les sommes ainsi utilisées, ce qui semble peu réaliste à la Commission. De plus, comme l'a fait remarquer le Barreau du Québec : «Faire couvrir à même la fiducie postfermeture le défaut de l'exploitant de respecter ses obligations constitue une invitation directe faite à cet exploitant de se défiler à l'égard des obligations que la réglementation lui impose» (06.DM-121).

■ Recommandation 45

En ce qui concerne les travaux de fermeture et le suivi postfermeture, la Commission recommande de prendre des mesures pour ne pas confondre les obligations et les garanties financières d'exécution inhérentes aux travaux de fermeture avec celles relatives au suivi postfermeture ; il faudra que les montants de garantie exigés, dans un cas comme dans l'autre, soient suffisants pour couvrir les travaux nécessaires.

Selon les dispositions du projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale, l'exploitant devrait lui-même déterminer la valeur du montant à accumuler dans le fonds afin de couvrir l'ensemble des coûts anticipés pour la gestion environnementale postfermeture (article 21). Des modalités de calcul seraient proposées par le Ministère. Diverses options ont été envisagées au terme de l'analyse produite par le MEF (00.DA-30). Comme il relèverait du propriétaire du site de mettre en œuvre les mesures de postfermeture, la Commission estime que la valeur des montants à accumuler dans le fonds et destinés à couvrir l'ensemble des coûts de gestion postfermeture devrait être déterminée conjointement par l'exploitant et le propriétaire du site, conformément aux modalités fixées par les autorités publiques.

Quelques participants se sont interrogés quant à la suffisance des sommes ainsi accumulées. La contribution annuelle serait déterminée en fonction de la quantité de déchets (au mètre cube) enfouis dans l'année par rapport à la capacité d'enfouissement du site. Les montants déposés viseraient à couvrir essentiellement les frais des mesures de postfermeture inhérents aux déchets en regard desquels une redevance aurait été payée. Dans la mesure où les sites devront répondre à de nouvelles normes d'exploitation plus sécuritaires, il faut comprendre que les fonds de postfermeture s'adresseront aux installations qui présentent le moins de risques. En ce qui a trait à la portion des sites exploités sous les anciennes normes ou des sites qui fermeraient leurs portes au terme du délai prévu pour se conformer aux nouvelles normes, aucune somme ne viendrait couvrir leurs coûts de suivi postfermeture. Or, comme l'ont souligné plusieurs, ce sont ces sites qui présenteront le plus de risques.

Comme les sites non conformes aux nouvelles normes pourraient concurrencer ceux qui se seraient conformés avant la date de mise en vigueur de la réglementation, tous les sites devraient immédiatement être obligés de se constituer des réserves, à même les frais d'élimination, pour assurer un suivi postfermeture de tous les sites.

■ Recommandation 46

La Commission recommande que soient pris en compte, dans l'établissement des montants destinés au suivi postfermeture, les risques environnementaux plus élevés que présentent les sites par atténuation qui seront maintenus en opération durant la période de transition nécessaire pour se conformer aux nouvelles normes.

Outre les coûts associés à la gestion postfermeture proprement dite, les sommes accumulées dans le fonds pourraient aussi servir à compenser «tous travaux visant la résorption de la pollution de l'environnement qui résulte d'un accident ou de la présence du dépôt définitif» (article 24 c) 3° du projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale).

Certains participants ont exprimé leur crainte que les montants déposés dans le fonds soient insuffisants pour faire face à de telles éventualités. Pour éviter de puiser dans le fonds de gestion, le MEF a souligné qu'une protection par le biais d'une assurance environnementale pourrait être envisagée (00.DA-30). Cependant, la Commission émet certains doutes quant à la possibilité de trouver une assurance susceptible de couvrir l'intégralité de ces risques, dont les coûts de dépollution résultant d'un accident et ceux reliés à la seule présence des équipements. De plus, l'étendue de la décontamination qui pourrait être exigée n'est pas précisée dans la réglementation. Les sommes à débourser par l'assureur pourraient donc être très élevées et les primes d'assurance, ajustées en conséquence.

Toutefois, si un exploitant avait accès à une telle assurance, elle devrait être suffisamment souple pour ne se limiter qu'aux seuls cas limites d'accident. Par ailleurs, il n'existe aucune garantie que les couvertures d'assurance soient toujours disponibles après 10, 20 ou 30 ans, et que les primes ne fluctueraient pas durant la période postfermeture lorsque l'exploitant aurait cessé de contribuer au fonds.

Dans un autre ordre d'idée, il faut préciser qu'advenant une contamination, le recours au fonds de gestion n'est pas automatique. Ainsi, dans le cas de travaux non prévus, il est nécessaire d'obtenir une autorisation ministérielle avant d'avoir recours au fonds de gestion (article 25, dernier alinéa du projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale). Par contre, la loi octroie le droit de demander une injonction pour que cesse toute contamination dans les limites prévues dans la loi et les règlements.

■ Recommandation 47

À l'égard des dommages environnementaux durant la période postfermeture, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1° le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale devra être modifié afin de permettre que, sur jugement en dommages intérêts ou sur ordonnance judiciaire, un tribunal soit autorisé à recourir au fonds de gestion postfermeture sans autorisation ministérielle préalable pour défrayer tous les travaux visés à l'alinéa 24 c), 3° du projet de règlement ;

2° advenant l'obligation de souscrire à une assurance environnementale pour couvrir les risques de contamination et d'accidents durant la période postfermeture, le Ministère devra s'assurer de la suffisance des couvertures d'assurance et de leur maintien à long terme ;

3° le comité consultatif en gestion intégrée des résidus (COCOGIR), s'assurant de l'exécution du suivi postfermeture, devra recevoir une copie d'une telle police et être directement avisé par la compagnie d'assurances de tout changement à cette police ;

4° si les couvertures d'assurance offertes devaient être insuffisantes pour couvrir l'intégralité des risques évoqués au projet de règlement, l'exploitant devra percevoir une somme supplémentaire auprès de ses clients et la déposer dans une réserve générale destinée notamment à couvrir ces risques.

La destination ultime des sommes restantes

Il peut arriver qu'à la fin de la période postfermeture, toutes les sommes déposées dans le fonds de gestion n'aient pas été dépensées. Dans sa première version, le projet de règlement accordait les sommes restantes à la cessation de la période postfermeture en parts égales entre la municipalité hôte du site et son propriétaire (article 18, 00.DA-9). Dans la seconde version, l'intégralité des sommes restantes à la fin de la fiducie est attribuée à la municipalité hôte (article 27, 00.DA-110).

Ces sommes qui seraient versées par les usagers d'un site pour assurer la sécurité environnementale à long terme des équipements ne seraient pas la propriété des exploitants, qu'ils soient publics ou privés. En effet, ceux-ci ne feraient que collecter des montants pour assurer l'exécution de travaux après la période d'exploitation de leur entreprise. D'ailleurs, les exploitants eux-mêmes considèrent que ces montants ne leur appartiennent pas et réclament une déduction fiscale. Ainsi, la Commission croit que les sommes restantes à la fin de la période postfermeture devraient servir à l'ensemble de la collectivité.

■ **Recommandation 48**

La Commission recommande que toute somme restante dans un fonds de gestion postfermeture, au terme de la période postfermeture, soit retournée au fonds destiné au suivi et à la réhabilitation des sites dits « orphelins ».

La mise en décharge

Les sites d'enfouissement technique[1]

L'état de la situation

Le bilan par région

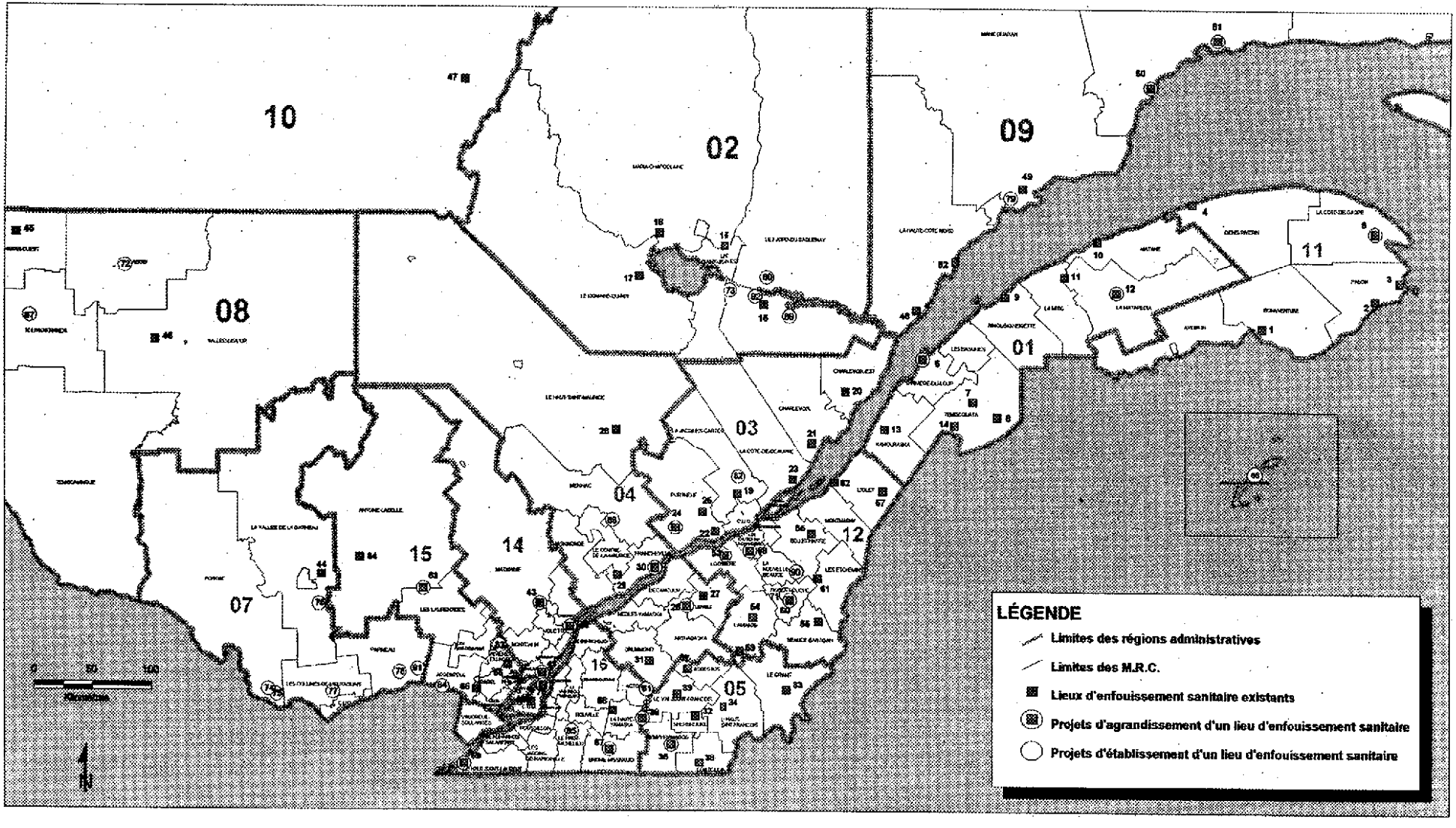
À titre indicatif et à partir des données fournies lors de l'audience publique, il a été possible de localiser (figure 2) et de reconstituer un bilan par région de l'élimination des matières résiduelles dans les LES. Ces données proviennent pour la plupart de compilations réalisées en 1994 (tableau 9.2).

Ainsi, selon ce tableau, les régions de Montréal, de Lanaudière et de la Montérégie pourraient suffire à leurs besoins pour une période de l'ordre de deux à quatre ans. La situation semble particulièrement critique pour la Montérégie qui ne dessert déjà qu'une faible partie de sa population. La région de Lanaudière, qui dessert 500 000 personnes de plus que l'ensemble de sa population régionale, a aussi une faible capacité résiduelle (environ trois ans). Ce transfert de résidus a une influence certaine sur la capacité de cette région à suffire à ces besoins pour les années à venir. Par ailleurs, la capacité projetée pour l'ensemble du Québec permettrait de répondre au volume annuel pendant 15 à 17 ans. Comme l'indique le tableau 9.2, il y aurait 44 projets d'agrandissement ou d'établissement de LES inscrits à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts (00.DA-87.1).

Toujours d'après les données sur la population desservie (tableau 9.2), deux autres régions acceptent manifestement des déchets de l'extérieur, soit la Mauricie–Bois-Francs et les Laurentides. Elles ne sont toutefois pas les seules. Le tableau 9.3 présente les données fournies par le MEF lors de l'audience publique à propos du transfert de déchets d'une région à l'autre.

1. Le projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets propose de modifier l'appellation actuelle de «lieu d'enfouissement sanitaire» pour «site d'enfouissement technique».

Figure 2 Localisation des lieux d'enfouissement sanitaire



Source : Ministère de l'Environnement et de la Faune.

Tableau 9.2 Le bilan de l'élimination des matières résiduelles par région

RÉGION	Nombre de LES [projet]	Capacité autorisée (m^3)	Volume annuel (m^3)	Capacité projetée (m^3)	Capacité résiduelle (m^3)*	Durée de vie résiduelle (années)**	Volume supplémentaire autorisé en 94-95-96 en surélévation (nb de sites)[3]	Population desservie/Pop. de la région (1994) (municipalités desservies/nb de mun. dans la région)
01 Bas-St-Laurent	9 [2]	5 367 900	215 200	900 000 (1 nd)****	3 071 845	14,3	1 048 300 (2)	184 169/209 100 (94/135)
02 Saguenay–Lac St-Jean[2]	3 [4]	6 525 601	215 713 et 98 570 après le 11/97	9 371 420 (1 nd)[1]	4 385 658	20,3 ou 42,3 incluant diminution prévue	2 844 009 (2)	279 120/295 000 (46/59)
03 Québec	7 [2]	11 681 721 (1nd)	406 600	557 000[1]	9 707 826 (1 nd)	23,9 (1 nd)	300 800 (4)	602 285/650 500 (78/89)
04 Mauricie–Bois-Francs	5 [2[1]]	26 190 700	1 245 000	1 500 000 (1 nd)[1]	15 480 255	12,4	2 323 000 (2)	1 317 204/480 600 (129/165)
05 Estrie	7 [2]	11 820 000	466 000	11 400 000	7 821 000	16,8	1 170 000 (3)	276 000/412 500 (111/115)
06 Montréal	2 [1]	40 360 000	900 000	10 000 000[1]	3 550 400	3,9	—	1 100 000/1 842 200 (1 nd) (6/29) (1 nd)
07 Outaouais	1 [6]	350 000	15 000	33 125 000 (2 nd)[1]	n.d.	environ 23 maximum	—	7 500/312 000 (4/80)
08 Abitibi-Témiscamingue	2 [2]	736 195	42 840	600 000 (1 nd)[1]	516 218	12	—	38 000/158 400 (4/87)
09 Côte-Nord	5 [3]	3 098 884	89 500	1 000 000 (1 nd)[1]	1 501 336	16,7	—	81 030/106 200 (20/38)
10 Nord-du-Québec	—	—	—	—	—	—	—	—

RÉGION	Nombre de LES [projet]	Capacité autorisée (m^3)	Volume annuel (m^3)	Capacité projetée (m^3)	Capacité résiduelle (m^3)*	Durée de vie résiduelle (années)**	Volume supplémentaire autorisé en 94-95-96 en surélévation (nb de sites)[3]	Population desservie/Pop. de la région (1994) (municipalités desservies/nb de mun. dans la région)
11 Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	5 [2]	1 679 000	94 400	54 630 à 94 090 (1 nd)	447 900	4,7	—	70 213/109 100 (26/60)
12 Chaudières-Appalaches	10 [6]	5 973 800	348 390	1 930 000 (2 nd)[1]	2 057 784	5,9	140 000 (2 sites, 4 nd)	320 806/380 200 (135/172)
13 Laval	0 [0]	0	0	0	0	0		0/339 000 (0/1)
14 Lanaudière	2 [3[1]]	13 384 135	1 305 000	16 100 000 à 31 100 000 (1 nd)[1]	4 216 400	3,2	2 584 000 (2)	902 000/370 424 (67/71)
15 Laurentides	4 [4[1]]	11 055 774	533 269 (1nd)	5 700 000 (1 nd)[1]	3 992 906	7,5	947 000 (2) 270 000 (en projet, 1 nd)	≈ 553 134/422 400 (85/99)
16 Montérégie	3 [5]	4 126 000	333 000	1 125 000 (4 nd)[1]	795 260	2,4	—	52 215/1 288 000 (1 nd) (33/228) (1 nd)
Total pour l'ensemble des régions	65 [44]	142 349 710	6 092 769 à 6 209 912	93 363 050 à 108 402 510	57 544 788	9,3***	11 627 109	6 122 676/7 375 624 (838/1428)

* Calculé à partir des pourcentages de volume complété fournis dans les tableaux des documents de la source.
** Calculé en divisant la capacité résiduelle régionale par le volume annuel enfoui.
*** Calculé en divisant la capacité résiduelle totale par le volume annuel total.
**** Nombre de sites pour lesquels ces données sont «non disponibles» (nd).
1 Document déposé 00.DA-87.1, 12 mars 1996.
2 Données mises à jour dans le document déposé 02.DA-03.
3 00.DA-59.

Source: données tirées et adaptées des documents déposés de la série 01.PR-8 à 16.PR-8.

Il ressort du tableau 9.3 qu'une région comme l'Estrie dessert moins de la moitié de sa population régionale d'environ 500 000 personnes, mais reçoit les déchets d'environ 100 000 personnes. Selon le MEF, 91 % des résidus enfouis dans la région de la Mauricie–Bois-Francs proviennent de l'extérieur de la région.

L'évaluation des LES

Dans la foulée de l'élaboration de la Politique de gestion des déchets en 1989, le MEF a mis en œuvre un plan d'action pour l'évaluation et la réhabilitation des lieux d'enfouissement sanitaire (PAERLES). Ce plan d'action, d'une durée de deux ans, a débuté en octobre 1991. Il avait pour but principal d'évaluer tous les lieux d'enfouissement sanitaire, de relever les déficiences et d'exiger les corrections afin d'en minimiser les risques pour l'environnement. Le PAERLES comportait deux volets, soit une évaluation par le MEF de 80 LES et la réalisation, aux frais de l'exploitant, de tous les correctifs requis afin de rendre l'exploitation de son LES conforme aux normes du *Règlement sur les déchets solides.*

En août 1994, le MEF a produit un bilan environnemental du PAERLES. Selon les résultats de l'évaluation des LES, la majorité étaient déficients en ce qui concerne les opérations, la qualité des eaux souterraines et de surface, le respect des plans et devis, et ils ne respectaient pas les normes édictées dans le *Règlement sur les déchets solides.* Parmi les LES par atténuation évalués, 62 % présentaient un problème de contamination des eaux souterraines et de surface.

La majorité des LES avec captage et traitement qui ont été évalués éprouvaient des problèmes de contamination des eaux de surface et les normes de rejet du *Règlement sur les déchets solides* ne pouvaient être satisfaites avec les systèmes de traitement des eaux de 75 % de ces LES. Les LES de propriété municipale montraient des déficiences plus fréquentes au regard des infrastructures, de l'esthétique et des opérations. Quant à ceux de propriété privée, les déficiences les plus fréquentes étaient reliées à la surélévation et aux normes relatives au traitement des eaux (00.DA-79).

Le problème de la surélévation

Le profil final et la surélévation des LES par les couches de déchets solides, communément appelé les «chapeaux», sont actuellement définis par les article 45 et 50 du *Règlement sur les déchets solides.* D'un point de vue environnemental, la préoccupation est, entre autres, de limiter la percolation des eaux de précipitation à travers les déchets et, ainsi, de diminuer la quantité de lixiviat contaminé. Les pentes du toit et le profilage du LES sont destinés à améliorer le drainage des eaux de surface. Or, les termes utilisés dans les articles 45 et 50 ont apparemment engendré certaines imprécisions qui ont laissé la place à diverses interprétations. Ainsi, le «profil environnant» n'est pas défini et il n'est pas précisé sur quelle distance doit s'étendre ce profil. De même, il n'est pas précisé comment doivent être calculées les pentes de 2 % à 30 %.

Ces difficultés d'interprétation ont entraîné une application disparate de ces dispositions. Les inspections réalisées dans le cadre du PAERLES et de l'application du *Règlement sur les déchets solides* par les directions régionales, de même que l'examen des plans et devis autorisés pour ces LES ont permis de déceler plusieurs cas de dérogation à l'article 50. Cette situation mettait le MEF devant un fait accompli et la réhabilitation des lieux en contravention s'avérait nécessaire.

Tableau 9.3 Provenance des matières résiduelles expédiées hors de leur région (résidus municipaux et ICI)

Régions	LES	Proportion des résidus provenant de l'extérieur	Nb de MRC	Municipalités expéditrices	Population desservie
04 – Mauricie–Bois-Francs	Sanipan	91 %	6 + CUM	St-Léonard, Anjou, Dorval, Kirkland, Lachine, LaSalle, Pointe-Claire, Beauharnois, Grande-Île, Maple Grove, Melocheville, Salaberry-de-Valleyfield, St-Étienne-de-Beauharnois, St-Louis-de-Gonzague, St-Paul-de-Châteauguay, St-Stanislas-de-Kastka, St-Timothée, St-Urbain, Premier, Ste-Martine, Greenfield Park, Lemoyne, Longueuil, St-Lambert, Boucherville, St-Amable, Belœil, Chambly, McMasterville, St-Basile-le-Grand, St-Bruno-de-Montarville, St-Mathieu-de-Belœil, Léry, St-Hyacinthe	677 412
05 – Estrie	Bestan inc.	50 %	4	St-Damasse, Shefford, Roxton Pond, St-Alphonse, Warden, St-Antoine-sur-Richelieu, St-Jean-sur-Richelieu, St-Luc, Iberville.	83 371
	Ville d'Asbestos	30 %	1	St-Jacques-de-Horton, St-Samuel, Notre-Dame-de-Lourdes-de-Ham, Kingsey Falls, Ste-Élizabeth-de-Warwick, Tingwick, Ste-Séraphine, St-Clothilde-d'Horton, St-René-de-Tingwick.	6 965
12 – Chaudières-Applaches	Délicontracto inc. (MRC Lotbinière)	3 % pour les 2 LES	2	Deschaillons-sur-St-Laurent, Fortierville, Parisville, Ste-Françoise, Ste-Philomène-de-Fortierville, Villeroy.	3 526
	Ville de Disraéli		2	Sts-Martyrs-Canadiens, Ham-Nord, Stratford, Lambton, St-Romain.	4 245

Régions	LES	Proportion des résidus provenant de l'extérieur	Nb de MRC	Municipalités expéditrices	Population desservie
14 – Lanaudière	Service sanitaire RS inc.	± 51%	9	St-Justin, Maskinongé, Louiseville, St-Paulin, Yamachiche, St-Barnabé, Massueville, Ste-Anne-de-Sorel, St-Gérard-de-Majella, St-Joseph-de-Sorel, Ste-Victoire-de-Sorel, St-Roch-de-Richelieu, Tracy, St-David, St-Ours, St-Michel-de-Yamaska, Yamaska, St-Robert, Verchères, Vaudreuil, St-Lazare, Trois-Rivières, St-Bernard, Taschereau, Fortier, Vallée Jonction, St-Édouard-de-Frampton, Ste-Hénédine, St-Elzéar, Ste-Marguerite, Ste-Marie, St-Isidore, Sts-Anges, Scott, St-Henri, Ste-Famille, St-Laurent, St-Jean, Ste-Pétronille, St-François, Château-Richer.	178 841
	Usine de triage Lachenaie inc.	± 90%	7 + CUM	Laval, Blainville, Boisbriand, Ste-Thérèse, Bois-des-Filion, Longueuil, St-Hubert, Boucherville, St-Jérôme, St-Rémi, Anjou, Baie-d'Urfé, Dollard-des-Ormeaux, Lachine, Montréal-Est, Montréal-Nord, Mont-Royal, Outremont, Pierrefonds, St-Laurent, St-Léonard, Roxboro, Deux-Montagnes, Pointe-Calumet, St-Eustache.	752 054
15 – Laurentides	Argenteuil–Deux-Montagnes	15%	2	St-André-Avellin, Papineauville, Thurso, St-Sixte, Lachaber, Lochaber-Ouest, Plaisance, Ripon, Fassett, Ste-Angélique, Montébello, Boileau, Lac-Simon, Notre-Dame-de-la-Paix, Vinoy, Bonsecours, Ste-Madeleine-de-Rigaud.	17 508
	Service sanitaire Robert Richer ltée	45%	CUO + 1	Aylmer, Buckingham, Gatineau, Hull, Masson-Anger, St-Roch-de-l'Achigan, St-Lin, St-Calixte.	234 525

Source: données adaptées du document déposé 00.DA-130.

Le Comité technique d'orientation (CTO) du ministère de l'Environnement et de la Faune a étudié la question. Le CTO est composé entre autres du sous-ministre, des sous-ministres adjoints et d'un avocat de la Direction des affaires juridiques. Son rôle consiste à favoriser la cohérence des positions ministérielles sur des dossiers techniques complexes et à établir les orientations dont les conséquences peuvent toucher plus d'un secteur d'activité du MEF (MEF, *Directives et procédures administratives. Rôle et fonctionnement du CTO*, 15 janvier 1993, 4 p.). En ce qui concerne la surélévation, le CTO devait clarifier l'interprétation de ces articles et uniformiser son application pour l'émission de certificat de conformité et la réhabilitation des lieux visés. À la suite des propositions d'un groupe de travail, le CTO a formulé ses recommandations dans une note de service envoyée le 2 juin 1993 à toutes les directions régionales (00.DA-44). Il préconisait alors une interprétation en définissant le profil environnant et en précisant les pentes visées par le 2% et le 30% de l'article 45 (00.DA-45). Ainsi, la surélévation des LES doit être de 4 mètres, mesurée à partir de l'élévation du terrain aux limites de l'aire d'enfouissement jusqu'à l'élévation au sommet de la pente périphérique des talus et non au sommet des talus. Les talus périphériques de l'aire d'enfouissement doivent être nivelés selon une pente n'excédant pas 30% et la pente du toit de l'aire doit être de 2%. Un deuxième avis émis en décembre 1994 vient ajouter que les pentes du toit peuvent être de 2% à 5% (nº 93-21). Enfin, en juin 1995, le CTO émet un troisième avis qui vient préciser la marche à suivre si les terrains où est situé un LES ont une pente supérieure à 5% (nº 95-13) (00.DA-60).

Ces interprétations ont eu un effet important sur la durée d'exploitation d'un certain nombre de LES. Selon les régions, la durée de l'exploitation de certains sites a été allongée jusqu'à 38 ans (00.DA-59). Cette modification n'est pas soumise à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement des projets, selon l'interprétation retenue par le MEF (00.DA-52).

Les propositions du MEF

Au sujet des sites d'enfouissement technique, l'essentiel des éléments que met de l'avant le MEF dans les propositions 12 et 13 se retrouve dans deux projets de règlement. Le projet de règlement sur la mise en décharge, dont la version juridique de mars 1996 a été déposée lors de l'audience publique (00.DA-21), vise entre autres la gestion des LES et précise les moyens et les objectifs de protection de l'environnement. Le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale, version technique d'avril 1996, oblige notamment les exploitants de sites d'enfouissement technique à participer à une fiducie afin d'assurer des garanties financières pour le suivi de la fermeture d'un site (00.DA-110).

L'élaboration du projet de règlement sur la mise en décharge qui remplacerait l'actuel *Règlement sur les déchets solides* permet, entre autres, d'intégrer les connaissances acquises depuis l'adoption du règlement en 1978. Le projet de règlement a été élaboré à partir de positions techniques développées en 1992 par le MEF. Il résume la problématique et propose des orientations techniques sur les grands aspects de l'enfouissement, dont la majorité concernent les sites d'enfouissement technique (00.DA-43).

Le PEARLES a permis au MEF de constater que le principe d'atténuation naturelle ne donnait pas les résultats escomptés. Les LES, établis sur des sols perméables, laissent s'infiltrer les eaux de lixiviation qui devraient être épurées par les mécanismes d'atténuation naturelle des sols. La majorité des LES par atténuation laisseraient s'échapper des eaux très contaminées (00.DA-43).

Après une revue des principales normes étrangères en matière d'enfouissement, le MEF propose dans le projet de règlement que l'enfouissement sanitaire s'effectue dans des sites d'enfouissement technique (SET) localisés en milieu imperméable (6 mètres de sol $\leq 1 \times 10^{-6}$ cm/sec.) ou imperméabilisés. Les LES par atténuation existants devront se transformer ou fermer à l'intérieur d'un délai maximal de 5 ans. Le recouvrement final devra aussi être imperméable pour minimiser l'infiltration des eaux et faciliter le traitement des lixiviats (00.DA-47).

Le système de captage du lixiviat doit être conçu pour durer même après sa fermeture, jusqu'à ce que la nature ait eu le temps de réduire la concentration de la charge polluante à un niveau acceptable (respect des normes de rejet sans traitement) et même après (00.DA-43, p. 56). Des normes minimales sur l'aménagement des systèmes de captage ont donc été ajoutées dans le projet de règlement sur la mise en décharge (articles 19, 20, 25 et 42). Le lixiviat doit être traité pour réduire sa charge polluante jusqu'à un niveau acceptable pour l'environnement. Un système de surveillance doit également être installé (articles 47 et 48). L'article 46 du projet de règlement modifie la majorité des normes que l'on retrouve à l'article 30 du *Règlement sur les déchets solides*. Il y est prévu aussi des normes pour la surveillance des eaux souterraines et des eaux de surface.

Le projet de règlement contient des balises pour la recirculation du lixiviat qui, souvent, est considérée comme une méthode de traitement. Au Québec, comme les précipitations sont élevées, la recirculation doit être considérée comme une méthode qui aide à contrôler et à régulariser le volume du lixiviat à traiter et qui accélère la stabilisation des déchets. Le lixiviat généré est toutefois plus concentré avec les années et demande alors un traitement physicochimique avant rejet (article 49) (00.DA-43, p. 8).

Quant au biogaz généré par la décomposition des déchets organiques, le projet de règlement propose un programme de surveillance dans le but de vérifier le respect de ses normes, de même que celles du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* et celles du règlement 90 de la CUM (00.DA-43, p. 29). La surveillance doit s'effectuer durant l'exploitation et au cours de la période postfermeture (articles 22, 35, 54 et 61, 00.DA-21).

L'augmentation prévisible des coûts pour rendre les LES sécuritaires et étanches justifierait, selon le MEF, l'abolition de la limite de surélévation. L'absence de limite permettrait au promoteur d'évaluer lui-même le rehaussement en exigeant une étude d'intégration au paysage justifiant le profil proposé. Le projet de règlement sur la mise en décharge reprend cette proposition à l'article 13 (00.DA-21). Cette mesure permettrait de prolonger la vie utile de sites qui seraient conformes, d'éviter la multiplication des sites et de restreindre les superficies occupées par des LES (00.DA-43, p. 46).

Les commentaires et les propositions des participants

Pour plusieurs participants, dont des groupes environnementaux, la mise en décharge demeurerait encore, en complément de l'application des 3RV, la méthode d'élimination qui représente le moindre mal compte tenu des technologies existantes. Toutefois, l'enfouissement ne devrait plus constituer une solution permanente et la capacité globale de ces sites devrait être fixée assez basse pour exiger des efforts de diversion soutenus. De plus, les mesures pour imperméabiliser les sites ne permettraient de s'attaquer qu'aux effets indésirables du problème, sans atteindre sa cause qui vise la nature des déchets

enfouis. La seule façon de contrôler les impacts environnementaux d'un site d'enfouissement technique serait de contrôler ce qui entre dans le site plutôt que ce qui en sort.

Ainsi, l'enfouissement pêle-mêle devrait être interdit, car il rend la gestion des sites plus difficile et il accroît les risques de contamination de l'environnement (06.DM-88). En évitant l'enfouissement des matières organiques et des RDD, il ne serait plus nécessaire de renforcer la réglementation entourant la gestion de nouveaux sites d'enfouissement qui ne recevraient alors que des matières inertes et stabilisées. Ces sites pourraient être, à plus petite échelle, davantage sécuritaires, plus faciles à gérer, et leur proximité permettrait de mieux répondre aux besoins des communautés (06.DM-09).

Comme les études de coûts suggèrent qu'en deçà d'un seuil de 20 000 tonnes par an un site d'enfouissement étanche ne serait pas viable économiquement, une MRC propose d'autoriser l'aménagement des lieux d'enfouissement sanitaire par atténuation pour des capacités inférieures à 20 000 tonnes par an et de fixer des exigences hydrogéologiques adaptées selon le potentiel aquifère des milieux proposés (01.DM-25). Un règlement découlant de la LQE pourrait être adopté afin de permettre de petits sites d'enfouissement dans lesquels se pratiquerait un enfouissement sélectif de déchets extirpés des matières recyclables, des RDD, de la matière putrescible et des matériaux secs. Ces sites pourraient donc bénéficier d'un allégement des normes (06.DM-67).

Selon certains participants, l'imperméabilisation des sites ne représenterait pas une manière respectueuse et durable de gérer les matières résiduelles et pourrait même déresponsabiliser les citoyens face à la gestion des résidus. Une MRC souligne que la qualité d'un site n'est pas liée aux équipements et à l'argent investi, mais bien à la responsabilité du gestionnaire et des utilisateurs du site (01.DM-05).

Des groupes environnementaux estiment que des normes plus strictes pour le captage et le traitement des eaux de lixiviation et la concentration des biogaz, entre autres, engendreraient des coûts tellement élevés que les municipalités n'auraient d'autre choix que de s'associer entre elles. S'ensuivrait la création de mégasites pour répartir plus équitablement entre les municipalités les coûts d'exploitation et de suivi lors des fermetures. Ces mégasites auront besoin de volume important de résidus pour rentabiliser leur coût. Selon une MRC, l'implantation de site accueillant des quantités massives de résidus ne serait pas la solution idéale au problème de l'élimination, car les régions expéditrices se trouveraient déresponsabilisées face aux quantités de résidus qu'elles génèrent. De plus, il pourrait être plus difficile de motiver les citoyens habitant les régions hôtes à participer à des mesures de réduction des résidus (16.DM-10). D'autres considèrent qu'il ne serait pas logique de la part du législateur d'obliger les municipalités à mettre en place des structures de collecte sélective, de maintenir la consigne et de mettre en compétition les propriétaires des sites publics avec ceux des sites privés en les forçant à s'approvisionner à la même source.

Une entreprise estime, par ailleurs, que le gouvernement devrait laisser aux promoteurs la possibilité de faire profiter la population des avantages de l'utilisation optimale des investissements que nécessite un site d'enfouissement en favorisant l'implantation de sites à grand volume (06.DM-91).

Certains groupes ont proposé que les sites actuels fassent l'objet d'extraction des matières enfouies par le passé pour les intégrer aux divers sites de recyclage, comme cela se fait déjà ailleurs. Il serait alors question des «4 R», le dernier étant le recreusage de certains lieux d'enfouissement. Il se pratique aux États-Unis et en Europe, ce qui évite d'aménager un nouveau lieu ou d'agrandir un lieu existant. Un

groupe souligne que le MEF a autorisé une telle expérience au LES de la Régie intermunicipale Argenteuil–Deux-Montagnes, qui permettrait de prolonger sa durée de vie de 5 à 87 ans (06.DM-97).

Enfin, pour beaucoup de participants du monde municipal, l'enfouissement des matières résiduelles tel qu'il se pratique actuellement sur le territoire, c'est-à-dire avec lieu d'enfouissement par atténuation et dépôt en tranchée, n'est pas du tout problématique et il n'y aurait pas lieu d'appliquer un remède inapproprié à un problème qui n'existerait pas. L'incidence financière considérable appréhendée serait donc injustifiable et les solutions proposées par le MEF, dont l'imperméabilisation, ne devraient être mises en place que pour des volumes qui permettent de justifier leurs coûts. Ils concluent que ces solutions ne devraient pas être imposées de façon globale pour régler un problème vécu à des degrés différents à l'échelle du Québec.

La nécessité d'instaurer des mesures d'imperméabilisation ne fait pas l'unanimité. Avant d'imperméabiliser les sites à grands frais, il faudrait, selon certains participants, démontrer l'importance relative de la contamination. Comme le souligne un groupe, l'utilisation des technologies d'étanchéité pour les sites d'enfouissement technique serait une solution utopique qui maintiendrait l'illusion d'une immunité complète des sites à long terme (16.DM-20). Ainsi, l'organisme de protection environnementale des États-Unis (EPA) reconnaîtrait que les produits tels que les membranes flexibles et les géotextiles laissent passer les eaux de lixiviation. Les membranes seraient soumises à des forces mécaniques et chimiques qui pourraient les endommager plus rapidement que prévu (11.DM-08). Par contre, le Centre patronal considère que les technologies concernant l'installation de géomembranes étanches, de systèmes de captage et de traitement du lixiviat et de captage des biogaz, et celle de biomembrane de recouvrement pour éviter l'infiltration d'eau ont déjà été éprouvées et font l'objet d'un suivi continu dans les sites qui en sont équipés. Ces technologies seraient donc reconnues et sécuritaires (06.DM-15).

Quant aux normes du projet de règlement sur la mise en décharge, elles ne devraient pas être uniformisées, mais plutôt adaptées aux particularités des milieux récepteurs et des territoires des MRC (08.DM-07). La notion de milieux récepteurs devrait être prise en compte lors de la définition des nouvelles normes de rejet permises pour les sites d'enfouissement technique. Non seulement ces normes de rejet devraient permettre de respecter la capacité d'absorption des milieux récepteurs, qu'il s'agisse d'un lac, d'une rivière ou d'un ruisseau, mais les rejets provenant d'un site d'enfouissement technique ne devraient pas compromettre les usages existants de l'homme, de la faune et de la flore. En cas de perte d'un usage ou d'une composante du milieu, des mécanismes de compensation de ces pertes devraient également être prévus (12.DM-14). L'ordre des ingénieurs, pour sa part, estime que l'on ne doit pas implanter de sites d'enfouissement technique sur des aquifères présentant un fort potentiel.

Par ailleurs, la surélévation des sites d'enfouissement technique prévue au projet de règlement sur la mise en décharge pose des problèmes à plusieurs. Ainsi, les limites de surélévation retenues dans le projet de règlement (article 147, paragraphe 1) sont conformes à l'interprétation donnée par le MEF aux articles 45 et 50 du *Règlement sur les déchets solides,* ce qui, pour certains, constitue un subterfuge pour faire accepter aux citoyens des résidus contre leur gré (06.DM-33). Par ailleurs, une entreprise souligne que la première version du projet de règlement suggérait une surélévation de 15 mètres (article 50), qui était moins subjective que la norme d'intégration au paysage du nouveau projet (15.DM-03).

La position de la Commission

Les nouvelles normes d'étanchéité des LES

La Commission a constaté deux tendances parmi les participants qui remettent en question les mesures d'étanchéité des LES proposées par le MEF. Certains se questionnent quant au coût élevé qu'occasionnent l'installation des nouveaux équipements proposés, alors que les risques environnementaux ne sont pas démontrés. À l'inverse, d'autres mettent en doute l'efficacité réelle des mesures d'imperméabilisation proposées afin de réduire les risques environnementaux appréhendés. Ces risques leur paraissent d'autant plus importants que les techniques proposées viendraient pallier le milieu naturel qui ne serait pas apte à recevoir des matières résiduelles, en raison de la faible étanchéité du sol ou de la proximité de zones écologiquement sensibles.

À la lecture des différents documents et mémoires déposés, la Commission constate l'insuffisance de données quant à la sécurité de la technologie retenue par le Ministère (00.DC-33, 00.DC-24, 00.DC-25, 00.DA-102, etc.). Divers problèmes liés aux mesures d'imperméabilisation, au captage et au traitement du lixiviat et des biogaz sont abordés. Il est question, entre autres, de perforation des membranes, de variabilité dans la résistance aux composantes du lixiviat, de blocage des tuyaux de drainage et de nombreux problèmes d'installation. Il est mentionné dans la documentation que les normes d'étanchéité du sol ne tiendraient pas compte de l'effet de certaines substances sur l'argile, accélérant ainsi leur migration dans le sol. À partir de ces faits, la Commission constate que les mesures proposées par le MEF pour les sites d'enfouissement technique obligeraient les collectivités à s'en remettre à une technologie imparfaite et à y investir des sommes importantes pour sa mise en place.

Toutefois, la Commission considère que la technique utilisée actuellement dans les LES, soit l'atténuation naturelle, est désuète et inappropriée pour éliminer des matières résiduelles qui, jusqu'à ce jour, ont été enfouies pêle-mêle sans qu'un tri préalable ait été effectué. Après analyse, la Commission estime que les problèmes de contamination que sont susceptibles de causer les sites par atténuation justifient les mesures proposées par le MEF, malgré leur imperfection.

Par ailleurs, la Commission a été sensibilisée aux difficultés que seront susceptibles d'éprouver les exploitants de sites d'élimination qui se conformeront aux nouvelles normes avant l'échéance prévue au projet de règlement, soit pour les principales mesures, cinq ans après la date d'entrée en vigueur du règlement (art. 142 du projet de règlement sur la mise en décharge). Ces gestionnaires de lieux d'élimination et ceux qui exploitent déjà des sites selon les normes proposées soutiennent que, durant ce délai, les sites non conformes profiteront de l'avantage d'offrir des tarifs nettement inférieurs en raison des coûts évités. La Commission estime que cette période transitoire ne favorisera certainement pas une mise en conformité diligente des sites par atténuation avant cinq ans, certains exploitants pouvant même préférer remplir rapidement leur site plutôt que de le réaménager selon les nouvelles normes. Cette situation imposera une concurrence déloyale et un risque environnemental accru, contrairement aux objectifs visés par le projet de règlement.

Enfin, l'établissement d'un lieu d'élimination hypothèque le territoire des collectivités pour des années. Malgré les mesures de compensation susceptibles d'être accordées, il devrait être envisagé un terme au-delà duquel les citoyens concernés pourraient être appelés à réévaluer l'opportunité de prolonger

l'exploitation d'un site. De récents rapports du BAPE proposent d'ailleurs de limiter la durée d'exploitation et la capacité d'emmagasinage des cellules en tenant compte des objectifs de mise en valeur et des orientations du plan de gestion.

■ Recommandation 49 A

Au regard des nouvelles normes, la Commission fait les recommandations suivantes:

1° des mesures d'imperméabilisation et de captage des lixiviats et des biogaz devront être imposées, conformément au projet de règlement sur l'incinération et la mise en décharge des déchets;

2° tous les gestionnaires ou propriétaires des lieux d'élimination par atténuation devront s'engager, dès l'adoption du nouveau règlement, à convertir leurs équipements pour les rendre conformes aux nouvelles normes, à défaut de quoi les sites devront être fermés; afin de rencontrer cet impératif de mise en œuvre, la période transitoire de cinq ans prévue à l'article 142 du projet de règlement devra être réduite en conséquence;

3° le Ministère devra adopter une norme d'étanchéité des argiles qui tienne compte des échanges ioniques influençant la vitesse de migration de certains contaminants prioritaires;

4° la durée d'exploitation d'un site d'enfouissement technique devra être limitée dans le temps et la capacité d'emmagasinage des cellules devra tenir compte des orientations et des objectifs de mise en valeur du plan de gestion;

L'incongruité apparente d'exiger une mise en valeur progressive de l'ensemble des matières résiduelles, tout en obligeant d'investir dans des mesures d'imperméabilisation des sites d'enfouissement technique, a été soulignée lors de l'audience publique. En matière d'élimination par mise en décharge, la Commission a posé comme principe de privilégier l'approche préventive qui implique que les matières résiduelles les plus dommageables, soit les matières putrescibles et les résidus domestiques dangereux, doivent être retirées des matières à enfouir dans des sites d'enfouissement technique. Toutefois, comme l'ont indiqué les représentants du MEF, il y a tout lieu de penser que les objectifs de détournement de l'élimination de la totalité des résidus domestiques dangereux et des putrescibles ne seront pas atteints à court ou à moyen terme à l'échelle du Québec. Cependant, la Commission considère que la protection de l'environnement, et particulièrement des milieux sensibles et des nappes aquifères, est primordiale et doit être privilégiée avant tout autre objectif.

■ Recommandation 49 B

Eu égard à la recommandation 49A, la Commission soumet les recommandations suivantes :

5º toute installation de mise en décharge devra respecter les normes d'étanchéité proposées par le MEF tant et aussi longtemps que les objectifs de retrait complet des matières putrescibles et des résidus domestiques dangereux n'auront pas été atteints et qu'un contrôle adéquat des performances d'une telle mesure ne sera pas assuré ;

6º les lieux d'enfouissement sanitaire de type par atténuation naturelle devront être fermés au cours du délai nécessaire à l'implantation des nouvelles mesures proposées, que ces sites aient ou non atteint le profil de fermeture autorisé par le Ministère.

La surélévation des sites d'enfouissement technique

Le projet de règlement sur la mise en décharge propose d'abolir la limite de surélévation de 4 mètres permise actuellement pour les LES par le *Règlement sur les déchets solides*. Le promoteur pourrait évaluer lui-même la hauteur que pourrait atteindre son site en présentant une étude d'intégration au paysage du site justifiant le profil proposé (article 13).

Pour la Commission, le critère de l'intégration au paysage apparaît plutôt subjectif. Par contre, si un site est étanche et respecte la réglementation, sa surélévation peut ne pas causer de problèmes en soi. La Commission croit que la surélévation pourrait être utile sur le plan environnemental et estime que son effet sur la capacité d'enfouissement pourrait repousser la nécessité d'agrandir les sites ou d'en implanter de nouveaux.

Il apparaît fondamental, cependant, que le profil final des sites d'enfouissement technique soit présenté et discuté publiquement dans le cadre de l'implantation de tout nouveau site assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Dans la mesure où les sites actuels doivent également être réaménagés pour se conformer aux nouvelles normes et, ce faisant, seraient obligés de modifier leur profil final et d'augmenter leur capacité d'enfouissement, ils devraient alors être assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

■ Recommandation 50

La Commission recommande que toute augmentation de la capacité d'enfouissement soit considérée comme un agrandissement qui enclenche la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, notamment les agrandissements découlant de la modification du profil final d'un site pour fin d'intégration au paysage.

Comme il a été souligné plus haut, les normes actuelles du *Règlement sur les déchets solides* liées à la surélévation des LES ont posé des problèmes d'interprétation. À cet égard, la Commission estime que l'interprétation du Comité technique d'orientation (CTO) de ne pas considérer la modification du profil final comme un agrandissement est discutable. Malgré les nombreuses demandes de la Commission, le MEF n'a pas produit les avis juridiques qui ont motivé la décision du CTO pour des raisons de secret professionnel (00.DA-40).

La Commission comprend les interrogations soulevées par les citoyens quant au fondement de cette interprétation qui, il y a lieu de le rappeler, influence grandement la capacité d'enfouissement autorisée au Québec. Les diverses prolongations de la durée d'exploitation des sites autorisées en vertu de la surélévation représentent une durée cumulative de prolongation qui atteint quelque 160 ans pour l'ensemble des sites au Québec (00.DA-59) et ce, sans compter les données manquantes pour au moins cinq sites.

La Commission s'est longuement interrogée au cours de la première partie de l'audience publique sur les fondements de l'interprétation du CTO. D'abord, rappelons-le, c'est le gestionnaire lui-même qui, lors du dépôt de sa demande de certificat d'autorisation, doit déterminer le profil final de son site. En effet, l'article 4) e) iv) du *Règlement sur les déchets solides* oblige le demandeur de certificat à préciser les «coupes longitudinales et transversales du terrain montrant le profil initial et final de celui-ci ainsi que l'évolution du plan d'aménagement au fur et à mesure de l'avancement des opérations».

Pour la Commission, il est surprenant de constater que les modalités d'exploitation aient pu être modifiées par interprétation alors que le Ministre avait, à l'origine, émis un permis basé sur des conditions d'exploitation qui, normalement, ne doivent pas être modifiées autrement que par certificat d'autorisation. Pour le MEF, les modifications du profil interprétées par le CTO ne constituaient qu'une extension des autorisations initiales d'exploitation des sites. Pourquoi alors les exploitants, devaient-ils demander une modification de leur certificat conformément à l'article 54 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*?

Par ailleurs, il est tout aussi étonnant que cette modification n'ait pas été soumise à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement alors que cette nouvelle interprétation autorisait d'augmenter la capacité d'enfouissement qui, dans certains cas, s'est traduite par une prolongation de la vie du site de 38 ans!

La Commission estime que le Ministère s'est placé dans la position de ne pas pouvoir donner suite à l'une de ses lois adoptées précisément pour éviter les conséquences d'une telle interprétation: l'agrandissement anarchique des LES. Selon le MEF, l'une des raisons ayant motivé une telle interprétation est la menace de poursuite judiciaire de la part de certains gestionnaires de site qui auraient été pénalisés par une interprétation moins large des dispositions du Règlement. Le MEF a d'ailleurs déposé la requête en *mandamus* de Service Sanitaire Leclerc ltée à l'appui de cette affirmation (00.DA-118).

Il n'est toutefois pas du ressort de la Commission de se substituer aux tribunaux pour confirmer ou infirmer l'interprétation faite par les autorités publiques qui sont libres de décider en fonction de différents paramètres juridiques, politiques ou économiques, doivent-ils parfois être contradictoires.

Dans le cas présent, il pourrait paraître aussi légitime de suivre une certaine interprétation juridique que de vouloir éviter les risques de poursuites judiciaires.

La Commission se doit néanmoins de souligner l'incohérence d'un discours et d'une démarche ou d'une part, la *Loi sur l'établissement et l'agrandissement de certains lieux d'élimination de déchets* assujettit toute augmentation de capacité des sites à la consultation publique, et d'autre part, une simple interprétation divergente des directions régionales du MEF a eu pour effet d'augmenter jusqu'à 168 % la capacité d'enfouissement prévue à l'origine (LES L'Ascension, 00.DA-59), et ceci, sans aucune consultation publique. À cet égard, le Ministère semble avoir opté pour une voie de solution, au détriment de la protection de l'environnement, en permettant aux sites par atténuation naturelle d'augmenter leur capacité d'élimination. Il paraît difficile à croire qu'aucune mesure législative n'aurait pu régler le problème autrement qu'en privilégiant le plus bas dénominateur dans les interprétations du *Règlement sur les déchets solides*.

La Commission a recommandé de reconsidérer la durée de la période transitoire pour se conformer aux nouvelles normes d'exploitation des équipements d'élimination. Tous les sites par atténuation actuellement en exploitation devront, dans les plus brefs délais, respecter des normes d'étanchéité. Sans quoi, ils devront être fermés même si leur profil final, modifié ou non par l'interprétation du MEF, n'est pas atteint à cette date.

Par ailleurs, un autre aspect a trait au processus de décision qui, en raison de la diversité des autorités appelées à interpréter le *Règlement sur les déchets solides*, en l'occurrence les directions régionales, a conduit le Ministère à harmoniser l'ensemble de ses décisions à partir de l'interprétation la plus favorable aux gestionnaires de sites d'enfouissement. Pour la Commission, cet exemple laisse entrevoir les problèmes auxquels s'expose le MEF en privilégiant la déconcentration des pouvoirs à l'égard de l'interprétation des normes environnementales.

Dans les faits, c'est principalement en raison de l'interprétation large donnée par certaines directions régionales des dispositions du *Règlement sur les déchets solides* que les gestionnaires ont exigé la parité de traitement. On peut ainsi imaginer les conséquences néfastes si le Ministère, chaque fois qu'il constate une disparité dans l'interprétation, impose la plus favorable aux demandeurs de certificats d'autorisation.

■ Recommandation 51

La Commission recommande que l'interprétation des mesures législatives et réglementaires relève de l'autorité centrale du Ministère qui verra à dispenser une information adéquate permettant aux directions régionales d'appliquer uniformément la réglementation et à faire un suivi rigoureux des diverses décisions et interprétations.

Les décharges en tranchée[1]

L'état de la situation

Leur nombre et leur répartition

L'entrée en vigueur du *Règlement sur les déchets solides* en 1978 a défini un mode d'élimination par atténuation naturelle, les dépôts en tranchée (DET), destiné aux régions peu densément peuplées. L'objectif était de limiter le développement des dépotoirs. La progression du nombre de dépôts en tranchée témoigne de l'importance de ce mode d'élimination à l'intérieur des petites municipalités. De 3 dépôts comptabilisés en 1975, leur nombre passait à 114 en 1980 et à 353 en 1992 (00.DA-35, p. 68). Selon les informations recueillies, ce nombre s'établirait en 1996 pour l'ensemble du Québec entre 351 et 363. Le tableau 9.4 présente la répartition par région administrative des dépôts en tranchée. On constate qu'ils se concentrent dans les régions périphériques et que leur nombre n'a que légèrement progressé depuis 1994. La quantité annuelle de résidus éliminés dans les dépôts en tranchée est évaluée à 110 000 tonnes; elle représentait en 1992 environ 2 % de l'ensemble des résidus générés au Québec (00.DA-11).

Les conditions actuelles de mise en place

Selon la réglementation actuelle, les dépôts en tranchée sont autorisés uniquement à recevoir les déchets solides d'un territoire non organisé en municipalité locale, d'une municipalité dont la population n'est pas desservie par un service organisé d'enlèvement des ordures ménagères, d'une municipalité de moins de 2 000 habitants desservie par un service d'enlèvement des ordures mais qui est localisée à plus de 30 kilomètres, par voie routière carrossable à l'année, d'un site d'élimination autorisé, ou encore de certaines municipalités désignées (*Règlement sur les déchets solides*, article 93).

Les dépôts en tranchée sont des lieux d'élimination par atténuation naturelle, c'est-à-dire que les contaminants potentiels contenus dans les matières enfouies se dispersent dans les sols non imperméables. Les normes actuelles de localisation, d'aménagement ou de gestion ont trait aux distances minimales entre le plus haut niveau de la nappe phréatique et le fond de la tranchée (30 centimètres), entre le site et toute source ou tout puits servant à l'alimentation humaine (500 mètres), entre le site et un cours d'eau (150 mètres) ou un lac (300 mètres). Pendant les mois d'été, les résidus solides éliminés dans un dépôt en tranchée doivent être recouverts d'au moins 15 centimètres de matériau de déblai provenant du creusage de la tranchée. Si le site est établi en forêt, il doit être entouré d'une barrière non combustible ou d'un remblai. Le brûlage des résidus dans les dépôts en tranchée est autorisé en prenant les précautions prévues conformément à l'article 22 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*.

1. Le projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets propose de modifier l'appellation actuelle de « dépôt en tranchée » pour « décharge en tranchée ».

La proposition du MEF

Les deux documents qui fondent la proposition du MEF sur ce sujet sont le document de consultation publique *Pour une gestion durable et responsable de nos matières résiduelles* (proposition 14) et le projet de règlement sur la mise en décharge.

La limitation des DET dans le Sud du Québec

La proposition 14 du document de consultation publique indique que le gouvernement restreindra l'accès des dépôts en tranchée aux seules municipalités qui sont situées à plus de 100 kilomètres par route d'un LES (00.PR-3, p. 47). Comme le montre la figure 3, la zone d'exclusion de 100 kilomètres aurait pour effet d'éliminer en grande partie les dépôts en tranchée dans le Sud du Québec. Les 91 sites restants se répartiraient sur la Basse-Côte-Nord (4), dans la région de l'Outaouais (24), en Abitibi-Témiscamingue (22) et dans le Nord-du-Québec (41) (séance du 28 mars 1996, en après-midi, p. 59). Lors de l'audience publique, le MEF a précisé que le critère des 100 kilomètres s'appliquait seulement aux voies carrossables à l'année, ce qui exclurait les routes forestières (séance du 2 mai 1996, en soirée, p. 30).

Cette distance de 100 kilomètres d'un lieu d'enfouissement sanitaire a été établie par le MEF, pour l'ensemble du Québec, à partir de la constatation que plusieurs municipalités expédient leurs résidus vers des endroits éloignés des lieux de collecte, à des distances dépassant parfois les 100 kilomètres. Le MEF en déduit que les coûts supplémentaires liés au transport ne semblent pas constituer un empêchement à cette pratique (séance du 28 mars 1996, en après-midi, p. 71-72). À l'appui de sa proposition, le MEF a cité les exemples des municipalités de l'île de Montréal, ou encore le cas de municipalités de l'Outaouais qui utilisent le site de Sainte-Sophie dans la région des Laurentides.

Lors de l'audience publique, les représentants du MEF ont précisé les délais de fermeture des dépôts en tranchée. Ne pouvant imposer aux municipalités l'obligation de disposer de leurs matières résiduelles dans un lieu non conforme aux nouvelles exigences réglementaires (séance du 11 mars 1996, en soirée, p. 182), le délai de deux ans inscrit au projet de règlement sur la mise en décharge s'appliquerait dans les cas où un lieu d'enfouissement étanche existerait dans le rayon des 100 kilomètres (*id.*, p. 65). Ainsi, le délai de fermeture des DET pourrait atteindre sept ans puisque celui accordé aux LES pour se conformer à la nouvelle réglementation serait de cinq ans (séance du 24 avril 1996, en soirée, p. 6).

Les mesures d'aménagement et d'exploitation des DET restants

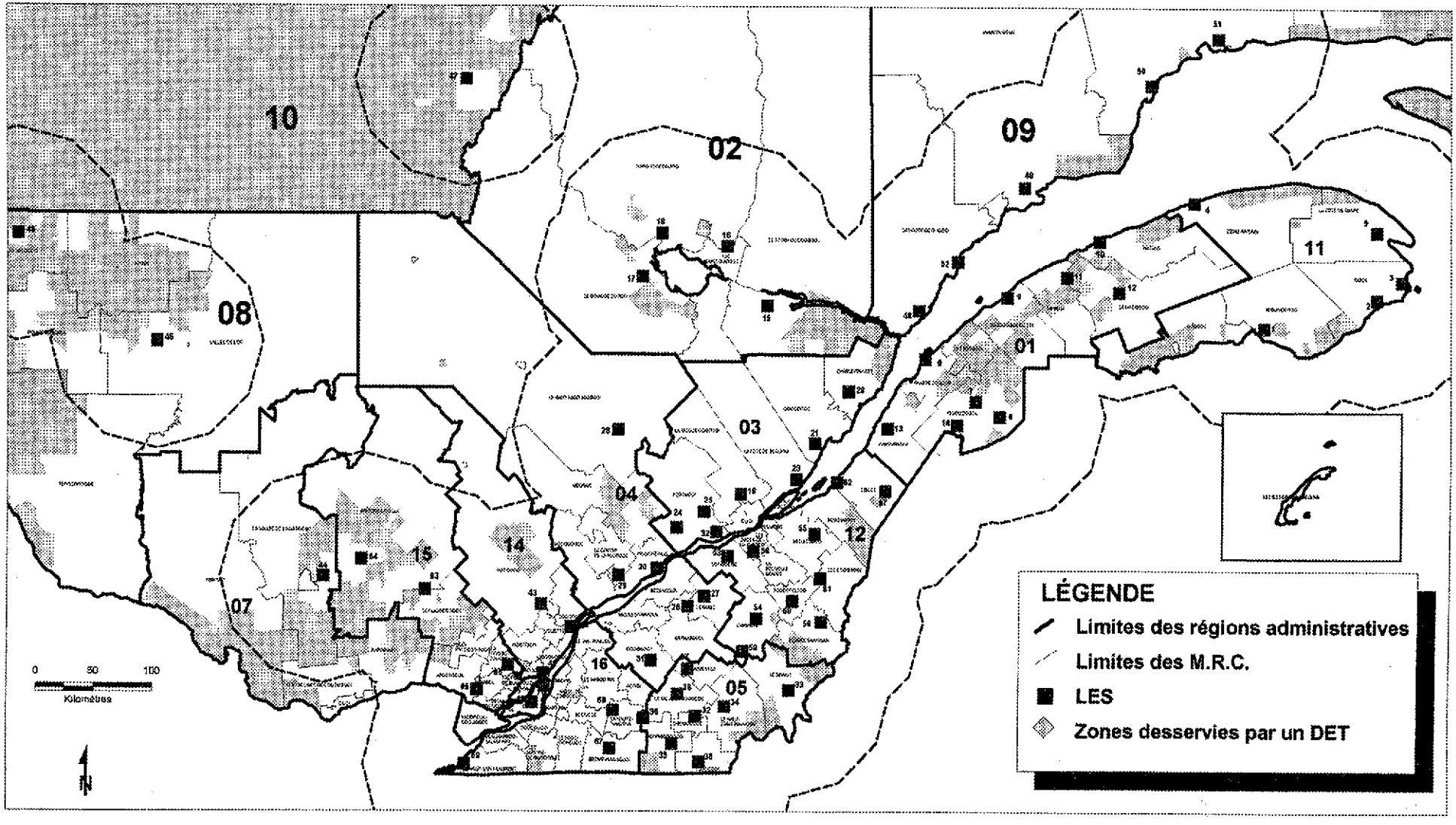
La justification environnementale fournie par le MEF pour proposer la quasi-disparition de ce type de site d'élimination repose sur le «risque théorique» d'une contamination des eaux souterraines et de surface (séance du 7 mars 1996, en après-midi, p. 95), quoique aucune étude n'ait été effectuée pour évaluer l'envergure de la pollution qui lui serait attribuable. En effet, il est apparu au cours de l'audience que les installations et la gestion actuelles des dépôts en tranchée ne permettent pas de recueillir des informations sur la contamination du milieu environnant.

Tableau 9.4 Répartition des dépôts en tranchée par région administrative, selon diverses sources

Régions administratives	MEF (1994)[1]	Transcriptions	MEF (1996)[2]
Bas-Saint-Laurent (01)	35	35	35
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	32	34	34
Québec (03)	4	—	4
Mauricie–Bois-Francs (04)	12	—	14
Estrie (05)	8	8	8
Montréal (06)	0	0	0
Outaouais (07)	56	48	50
Abitibi-Témiscamingue (08)	60	65	66
Côte-Nord (09)	37	33	34
Nord-du-Québec (10)	38	44	47
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	26	27	28
Chaudières-Appalaches (12)	11	11	11
Laval (13)	0	0	0
Lanaudière (14)	3	3	3
Laurentides (15)	27	29	27
Montérégie (16)	2	2	2
TOTAL	**351**	**358**[3]	**363**

1. Document déposé 06.DM-46.5.
2. Document déposé 00.D-8.2.4.7.
3. Ce total a été rapporté lors de l'audience. Voir à la page 4 du document 03.D-5.2.

Figure 3 **Localisation des lieux d'enfouissement sanitaire**
(Zones d'exclusion de 100 km pour les dépôts en tranchée)



Source : Ministère de l'Environnement et de la Faune.

Au même titre que bien des sites d'enfouissement sanitaire, les dépôts en tranchée sont du type par atténuation naturelle. Le MEF a fait l'hypothèse que la performance des dépôts en tranchée serait semblable à celle des sites d'enfouissement sanitaire, performance examinée dans le cadre de PAERLES (séance du 12 mars 1996, en après-midi, p. 90). Or, PAERLES a révélé qu'un fort pourcentage des lieux d'enfouissement sanitaire par atténuation ne permettaient pas une protection adéquate de l'environnement (séance du 12 mars 1996, en après-midi, p. 90). Il s'agit des normes prescrites par l'article 30 du présent *Règlement sur les déchets solides* (*id.*, p. 91). La contamination de la nappe phréatique par le lixiviat représente l'impact environnemental le plus probable des dépôts en tranchée, selon les représentants du MEF.

Le Ministère a donc inscrit dans son projet de règlement sur la mise en décharge une section sur les modalités d'aménagement et d'exploitation d'un DET, ainsi que les conditions applicables à la fermeture de ceux qui demeureraient en activité. Outre la limite du 100 kilomètres, l'article 71 du projet de règlement indique quels territoires et quelles municipalités seraient autorisés à exploiter de tels dépôts (00.DA-21). Le projet de règlement précise également, à l'article 73, quels seraient les résidus inadmissibles dans les dépôts en tranchée. Soulignons que les déchets industriels qui ne présentent pas une composition analogue aux ordures ménagères ne sont pas admissibles.

En plus des dispositions générales s'appliquant à tout lieu d'élimination, le projet de règlement identifie des conditions particulières d'aménagement d'un dépôt en tranchée, telles que la distance minimale de 150 mètres de tout cours d'eau ou plan d'eau; la distance d'au moins un mètre au-dessus du roc et du niveau des eaux souterraines; la présence d'une zone tampon d'une largeur d'au moins 15 mètres afin de préserver l'isolement du site et en atténuer les nuisances (article 74); la fréquence et les modalités de recouvrement en cours d'exploitation (articles 75 et 76). Au regard de la période postfermeture, le projet de règlement indique que la période de 30 ans prévue dans le cas de tout site d'enfouissement technique serait également applicable aux dépôts en tranchée (article 78). Enfin, une garantie de 100 000$ serait requise afin d'assurer, pendant leur exploitation et lors de leur fermeture, l'exécution des obligations auxquelles seraient tenus les exploitants (article 120).

Les commentaires et les propositions des participants

Parmi les participants qui se sont prononcés sur la proposition du MEF relative aux dépôts en tranchée, on trouve ceux qui se montrent favorables à la proposition, ceux qui s'y opposent ou qui expriment des réserves et, enfin, ceux qui préconisent le maintien des dépôts en tranchée sous certaines conditions.

Les raisons qui motivent un appui à la proposition du MEF

Les appuis à la proposition du MEF proviennent pour la plupart des régions urbanisées du Sud du Québec, et émanent majoritairement des groupes environnementaux et des entreprises du domaine de la récupération. Les arguments avancés ont trait à l'inadéquation des normes, à l'insuffisance du contrôle et à l'impact potentiel sur la santé et l'environnement. Des participants insistent pour que tous les citoyens participent à l'effort collectif de récupération et de protection de l'environnement. On déplore à ce sujet que la réglementation actuelle contribue à maintenir l'inégalité entre les citoyens des régions centrales et ceux des régions éloignées des centres urbains à qui l'on permet de se débarrasser

des matières résiduelles à moindres coûts et selon des normes qui ne garantissent pas la protection de l'environnement.

Certains ont souligné que la fermeture des dépôts en tranchée favoriserait la collecte sélective et le transport des matières vers des centres de mise en valeur. Elle inciterait au regroupement des services au niveau de une ou plusieurs MRC et permettrait de rentabiliser les sites à plus fort volume qui nécessitent des investissements importants.

Si certains acceptent que les DET puissent être maintenus dans les territoires non organisés où se pratiquent des activités de villégiature, de chasse et de pêche ou dans des régions éloignées, ils croient que les sites devraient tout au moins répondre à des critères touchant le nombre de citoyens à desservir et le volume de résidus admissible.

Conscients des difficultés qu'engendrerait l'élimination des dépôts en tranchée pour certaines régions peu peuplées, des participants ont suggéré d'implanter des postes de transbordement, de développer le compostage comme moyen de réduire les quantités transportées et de prévoir éventuellement un délai de transition.

Les motifs d'opposition à la proposition du MEF

Les opposants à la proposition du MEF se recrutent dans les régions périphériques, là où l'utilisation des dépôts en tranchée est encore une pratique usuelle. Ils proviennent en grande partie du monde municipal. Les arguments invoqués renvoient, d'une part, à la problématique de la gestion des déchets dans les territoires et les localités à population dispersée et, d'autre part, aux conséquences financières qu'aurait l'interdiction éventuelle des dépôts en tranchée comme mode d'élimination.

Selon les représentants des petites municipalités, les responsables de la gestion des dépôts en tranchée ont mis en place au cours des années des mécanismes de contrôle, fait des investissements en vue d'améliorer la sécurité de ces sites et réduit la quantité des matières à enfouir. On parle de la limite d'accès au site par la pose de clôtures, de l'embauche de surveillants, de l'imposition d'heures d'ouverture, de l'interdiction d'enfouir des matières dangereuses et, dans certains cas, des débris de construction, de même que de la récupération des pneus et du métal. Certaines municipalités effectuent la collecte sélective. L'amélioration des conditions de gestion des DET leur a demandé des investissements importants en matière d'immobilisation et d'exploitation. La fermeture des DET, sans égard aux sommes déjà investies et aux mesures de protection de l'environnement mises en place, est alors considérée comme inacceptable d'autant plus qu'il n'y a pas de preuve, selon eux, qu'ils représentent une source significative de contamination du milieu.

Des participants ont également questionné la pertinence des exigences imposées par le projet de règlement sur la mise en décharge pour le maintien des DET (étude hydrogéologique, surveillance, campagnes d'échantillonnage et d'analyse des eaux, garantie de 100 000 $). Selon eux, dans la mesure où les matières putrescibles, les produits toxiques ne se retrouvent pas dans les DET, les matières résiduelles restantes ne constitueraient pas une menace pour l'environnement. De plus, ces exigences se traduiraient par une hausse importante des coûts d'exploitation pour des municipalités à faibles ressources financières.

Les effets de l'application de la norme du 100 kilomètres d'un site d'enfouissement technique ont été largement commentés lors de l'audience publique, en raison des coûts supplémentaires que devraient assumer les petites municipalités et des conséquences sur l'augmentation de la circulation routière. Des participants ont souligné qu'il n'y avait aucune évaluation des conséquences de la fermeture de tous les DET d'une région sur la durée de vie des sites d'enfouissement technique. D'autres se sont interrogés sur la portée de la limite du 100 kilomètres. S'agit-il de la limite du territoire de la municipalité ou de celle des périmètres d'urbanisation? Selon l'une ou l'autre, la distance de transport pourrait ainsi être supérieure à 100 kilomètres. Certains suggèrent que ce critère de 100 kilomètres ne s'applique que dans les limites territoriales d'une MRC. Enfin, plusieurs craignent la réapparition des dépotoirs anarchiques en réponse à l'élimination des dépôts en tranchée.

Dans l'ensemble, les opposants à la proposition du MEF se montrent favorables au maintien du *statu quo* quant aux exigences d'aménagement et d'exploitation des dépôts en tranchée dans le cas des communautés de moins de 2 000 habitants.

Les appuis conditionnels

Conscients des problèmes environnementaux que peuvent générer les dépôts en tranchée, mais aussi de l'effet économique négatif qu'aurait leur élimination, des participants issus de groupes environnementaux, du monde municipal et des groupes sociaux et communautaires se sont montrés enclins à les conserver sous certaines conditions.

Selon eux, s'il y a une collecte sélective des matières qui peuvent être valorisées, si les produits dangereux et putrescibles ne s'y retrouvent pas et si un suivi environnemental est assuré, les dépôts en tranchée adaptés aux besoins des petites communautés devraient être permis. D'après un participant, «il serait préférable de laisser aux populations concernées le choix de conserver des dépôts près de chez eux pour soutenir la prise de conscience et le sentiment de responsabilité quant à la sécurité de leur site» (12.DM-12). D'aucuns ont suggéré que plusieurs petites municipalités s'associent pour gérer un seul dépôt en tranchée.

Afin de faciliter les activités de mise en valeur, des participants proposent la mise en place de centres locaux de transfert, sortes de sites temporaires d'entreposage où se ferait un tri des résidus et des matériaux secs jusqu'à ce que les quantités accumulées soient suffisantes pour que soit économiquement possible leur transport vers un centre régional.

Selon certains, la décision de fermer un dépôt en tranchée ne devrait pas être liée à une norme de distance, mais plutôt s'appuyer sur une évaluation objective des problèmes environnementaux soulevés. L'engagement d'une municipalité d'atteindre l'objectif de réduction de 50 % pour l'an 2000 devrait être associé au maintien du dépôt. Dans le cas d'une fermeture, des mesures transitoires devraient être instaurées afin de respecter les certificats d'autorisation émis, de minimiser les inconvénients économiques et de permettre l'implantation de programmes de récupération et de réseaux de collecte sélective qui desserviraient ces localités.

La position de la Commission

La Commission considère que le MEF n'a pas fait la preuve du gain environnemental qu'offrirait la réglementation projetée par opposition aux coûts supplémentaires exigés des petites municipalités pour s'y conformer. À toutes fins utiles, elle entraînerait la fermeture de la très grande majorité des DET et occasionnerait des impacts liés au transport des matières résiduelles sur de grandes distances. Il n'a pas tenu compte non plus du fait qu'une gestion différente serait susceptible d'atteindre les mêmes objectifs. En l'absence d'études sur les risques environnementaux réels que représentent les DET, la Commission ne peut souscrire à l'argumentation du Ministère qui, pour justifier l'élimination des DET, extrapole les résultats du PEARLES obtenus pour les LES. Cependant, à l'instar du MEF (séance du 19 mars 1996, en soirée, p. 10), la Commission estime que les risques de contamination sont principalement associés aux matières putrescibles et, dans une certaine mesure, aux résidus ou déchets domestiques dangereux. Le retrait de ces matières des dépôts en tranchée diminuerait de façon importante les risques pour l'environnement. L'application rigoureuse de ces mesures pourrait réduire considérablement les risques de contamination.

Ainsi, dans la mesure où la collecte sélective et le tri à la source des RDD et des matières putrescibles feraient partie intégrante de la gestion des matières résiduelles d'une municipalité de moins de 2 000 habitants, la Commission considère que les DET existants pourraient être maintenus. Toutefois, afin de s'assurer que ces sites ne contribuent pas à détériorer le milieu, des mesures de surveillance des eaux souterraines et de surface devront être instaurées. Les données ainsi recueillies permettront d'évaluer la pertinence du maintien ou de la fermeture d'un site.

Dans le cas de l'ouverture de nouveaux dépôts en tranchée, la Commission appuie le maintien des critères de population (2 000 habitants ou moins) et de distance (plus de 30 kilomètres) du règlement actuel. La Commission souligne l'importance de respecter les normes de distance minimale de 150 mètres de tout cours d'eau ou plan d'eau et la présence d'une zone tampon de 15 mètres, tel que le précise l'article 74 du projet de règlement sur la mise en décharge. Cependant, le fond des tranchées devra se situer à une distance d'au moins 1,5 mètre du roc et du niveau des eaux souterraines, comme l'exige l'article 17 pour un site d'enfouissement technique, afin d'assurer une meilleure protection des eaux souterraines. De plus, dans le but de couvrir les frais de fermeture et de suivi d'un site, une garantie minimale devrait être fournie par les exploitants des sites existants ou à venir. La Commission est d'avis que le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale devrait s'appliquer aux dépôts en tranchée. Par ailleurs, compte tenu que les dépôts en tranchée constituent des installations de faible dimension ne recevant que des volumes limités de matières résiduelles, les montants exigés en garantie dans le projet de règlement devraient être revus à la baisse. En outre, afin de responsabiliser les collectivités dans la gestion d'un dépôt en tranchée, la Commission suggère qu'un membre de la collectivité où se situe un DET siège au sein du comité consultatif en gestion intégrée des résidus de la MRC.

■ Recommandation 52

En ce qui concerne les décharges en tranchée, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1° l'enfouissement des RDD dans les décharges en tranchée devra cesser immédiatement;

2° l'enfouissement des matières putrescibles dans les décharges en tranchée devra être interdit à compter de l'an 2000;

3° seules les décharges en tranchée qui respectent les exigences du projet de règlement sur la mise en décharge quant à la distance minimale par rapport à tout cours d'eau ou plan d'eau (150 mètres), et qui possèdent une zone tampon d'au moins 15 mètres, pourront continuer à être exploitées;

4° dans le cas des nouveaux sites, le fond des tranchées devra être situé à une distance d'au moins 1,5 mètre au-dessus du roc et du niveau des eaux souterraines; de plus, il devra être interdit d'abaisser le niveau des eaux souterraines par pompage, par drainage ou par tout autre moyen; les certificats d'autorisation ne devront pas excéder une période de cinq ans, soit le temps nécessaire pour évaluer la performance environnementale de ces nouvelles mesures;

5° une évaluation de la performance des DET devra être réalisée avant 2002 afin de déterminer le niveau de protection de l'environnement de chacun;

6° les décharges en tranchée qui ne respecteraient pas les exigences de protection intégrale des eaux souterraines et de surface devront fermer dans les meilleurs délais, quelle que soit la distance qui les sépare d'un site d'enfouissement technique;

7° les gestionnaires de décharges en tranchée devront être tenus de fournir une garantie pour couvrir les frais de fermeture et de suivi; le montant exigé devrait tenir compte des faibles volumes de résidus enfouis dans les DET et des coûts nécessaires à une fermeture adéquate;

8° un membre de la collectivité où est localisée la décharge en tranchée devrait siéger au sein du comité consultatif en gestion intégrée des résidus (COCOGIR) de la MRC.

Les décharges pour débris de construction ou de démolition

L'état de la situation

Un bilan des matériaux secs

Selon le *Règlement sur les déchets solides*, les «matériaux secs» sont:

> [...] *les résidus broyés ou déchiquetés qui ne sont pas fermentescibles et qui ne contiennent pas de déchets dangereux, le bois tronçonné, les gravats et plâtras, les pièces de béton et de maçonnerie et les morceaux de pavage*
> (article 1 n).

Selon les données fournies par le MEF, ils totalisaient en 1992 près de 1 700 000 tonnes ou 24 % de tous les résidus générés au Québec (00.PR-3, p. 14). On y comptait notamment quelque 1,2 million de tonnes de brique, de béton et de certains granulats qui représentaient alors 70,8 % du total (00.PR-3, p. 13 et 18). Ils se composeraient aussi de 14,6 % de bois, 3,2 % de gypse, 3 % de métaux, 2,8 % de papier ou de carton et 5,7 % de matériaux divers comme les appareils électroménagers, les textiles, etc. (00.PR-3, p. 13). Ils sont générés en grande partie par les industries, les commerces et les institutions (ICI) et en faible proportion par des particuliers (06.DM-46).

Toujours selon les données de 1992, quelque 976 000 tonnes de ces résidus seraient enfouis annuellement dans les 109 dépôts de matériaux secs (DMS) répertoriés au Québec, ce qui représente 18 % du total des résidus éliminés (00.DA-11).

Plusieurs projets d'agrandissement ou d'établissement de DMS sont d'ores et déjà inscrits à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Sept de ces projets seraient situés dans des carrières ou des sites miniers et trois d'entre eux totaliseraient une capacité d'environ 6 000 000 tonnes. (00.DA-34).

Le respect du cadre réglementaire de leur élimination

L'élimination des matériaux secs est encadrée par les dispositions du *Règlement sur les déchets solides*, et plus particulièrement par les articles 85 à 92, qui définissent les méthodes d'enfouissement et de recouvrement final, la nature des résidus admissibles, ainsi que les pratiques de brûlage de résidus sur le site.

Le MEF a cherché à connaître la nature et l'importance des problèmes que posent les DMS vis-à-vis de la protection de l'environnement. Les bilans régionaux qui ont résulté de ces efforts ont révélé que 52 des 107 DMS examinés avaient reçu des avis d'infraction concernant notamment des facteurs

esthétiques tels que la dissimulation et la propreté des lieux, mais aussi des cas de contamination des eaux ou de l'air (00.DA-62, p. 3).

Un échantillonnage effectué à l'automne de 1994 à proximité de sept DMS a également révélé certains dépassements des normes à l'égard de la DBO^5, de la DCO, des sulfures et des coliformes totaux. Il a été impossible de déterminer la cause exacte des divers dépassements. L'impact des DMS sur les eaux souterraines serait toutefois moins important que celui des LES (00.DA-62).

Le respect des obligations réglementaires est contrôlé par des visites à une fréquence que les Directions régionales déterminent en fonction de la problématique particulière à chaque DMS mais, de façon générale, ils sont tous visités au moins une fois l'an. Le suivi des DMS en exploitation et en postfermeture est semblable à celui des LES (00.D-8.16.2, p. 2).

La proposition du MEF

Selon le MEF, aucune donnée n'est disponible sur les quantités de matériaux secs récupérés malgré leur fort potentiel de mise en valeur. Bien qu'il existe certaines entreprises qui se spécialisent dans la vente de produits de démolition, la grande majorité des matériaux qui en résulte se retrouveraient tout de même dans les DMS (00.PR-3, p. 18) en raison notamment des tarifs d'enfouissement très bas qui y sont pratiqués et qui freinent leur mise en valeur.

Par ailleurs, en interdisant le tri dans les DMS, l'actuel *Règlement sur les déchets solides* crée un obstacle à la mise en valeur des matériaux secs (00.PR-3, p. 19). Afin de corriger cette situation, le gouvernement du Québec a publié à la *Gazette officielle* du 21 août 1996 un projet de *Règlement modifiant le Règlement sur les déchets solides* qui fait disparaître cette interdiction. Il allège aussi les obligations réglementaires de manière à favoriser les entreprises qui reçoivent des déchets triés à la source par rapport à celles qui reçoivent des déchets mélangés.

Dans le cadre de la consultation sur la gestion des matières résiduelles, le MEF a mis de l'avant une proposition visant à concrétiser le potentiel de mise en valeur des matériaux secs :

> *Le gouvernement interdira l'aménagement et l'agrandissement des dépôts de matériaux secs. La réglementation facilitera le tri de ces matériaux sur les lieux d'élimination. Le gouvernement invitera les municipalités à favoriser le tri à la source des matériaux secs pouvant être mis en valeur en se servant, entre autres, des permis de construction, de démolition ou de rénovation.*
> (Proposition 7, 00.PR-3, p. 43)

Le MEF fait aussi état de l'intention du gouvernement de modifier sa politique d'achat pour favoriser l'utilisation de certains matériaux secs tels que l'asphalte, les agrégats recyclés et les tuyaux de drainage faits de plastique recyclé dans la construction et la réfection des routes notamment (00.PR-3, p. 44).

Le projet de règlement sur la mise en décharge

En avril 1992, le MEF a préparé un document intitulé: *Positions techniques de la Direction des écosystèmes urbains dans le cadre de la refonte du Règlement sur les déchets solides.* On y mentionnait notamment que des problèmes environnementaux étaient à craindre si aucune modification n'était apportée à la réglementation régissant les DMS (00.DA-43, p. 76). D'une part, on constatait que la définition donnée aux matériaux secs était trop vaste et permettait l'enfouissement de matériaux possiblement polluants. D'autre part, en dépit du fait qu'aucune norme de rejet ne leur était imposée, on notait que le lixiviat de certains dépôts existants excédait celle qui s'appliquait aux LES.

Après avoir examiné certaines options, le document concluait notamment que, si l'implantation des DMS devait se poursuivre, la définition des déchets acceptables devrait se limiter aux matériaux de construction et de démolition ainsi qu'à certains matériaux inertes. De plus, des normes plus sévères de localisation, d'aménagement, d'exploitation et de contrôle de ces lieux devraient être imposées (00.DA-43, p. 76 et 78).

Pour l'essentiel, ces positions techniques ont été reprises dans la première version d'un projet de refonte du *Règlement sur les déchets solides* en mars 1994 (00.DA-08) (annexe 2), et elles se reflètent encore dans le projet de règlement sur la mise en décharge que le MEF a déposé en cours d'audience publique, en mars 1996.

Ce projet préconise la transformation des DMS en créant des «décharges pour débris de construction ou de démolition», auxquelles il impose de nouvelles normes d'exploitation et d'implantation. Il exige notamment une surveillance du lixiviat et des eaux souterraines de même que la collecte des eaux de surface (00.DA-47). De plus, les seuls lieux où sera permise l'implantation de ces décharges seraient les carrières et les sablières au sens du *Règlement sur les carrières et les sablières.*

Si la refonte de la réglementation va de l'avant avec le projet de règlement sur la mise en décharge, la transformation des DMS et leur remplacement par des «décharges pour débris de construction ou de démolition» feraient en sorte qu'aucune nouvelle implantation ni aucun agrandissement ne pourraient être autorisés. Les DMS existants pourraient continuer d'être exploités jusqu'à ce que leur autorisation soit échue et les projets déjà inscrits dans la filière de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts seraient analysés au mérite et autorisés ou non, selon le cas (00.D-8.16.2, p. 2). Toutefois, selon le MEF:

> [...] *les dépôts existants, qui ont des vies utiles encore relativement longues, vont devoir néanmoins se conformer aux exigences de la nouvelle réglementation, en tout cas sur une base théorique* [...] *après le délai transitoire qui devrait être, là aussi, de cinq ans, comme pour les lieux d'enfouissement sanitaire* [...] *ou ils s'adapteront à la réglementation qui est là pour la durée de vie résiduelle ou ils devront fermer leurs portes.*
> (Séance du 10 avril 1996, en soirée, p. 70)

Le MEF n'a procédé à aucune étude des impacts potentiels de la disparition graduelle de ce type d'élimination au Québec (00.D-8.16.2, p. 2).

Le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale

Parallèlement à la préparation d'un projet de règlement sur la mise en décharge, le MEF a déposé lors de l'audience publique le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale (00.DA-110). À l'exception des obligations relatives au captage et à l'évacuation du biogaz, ainsi qu'au captage et au traitement du lixiviat, les DMS sont soumis aux mêmes obligations de gestion postfermeture que les LES (00.DA-56, p. 15).

Les coûts annuels de gestion postfermeture et, par conséquent, la valeur du montant à accumuler par les exploitants durant la période d'exploitation devraient varier en fonction de la superficie de l'aire d'exploitation de chaque dépôt. Quoique ce coût puisse varier grandement selon plusieurs facteurs, le MEF a évalué que le coût annuel de base serait d'environ 30 000 $ (00.DA-56, tableau A-2).

Les commentaires et les propositions des participants

La mise en valeur des matériaux secs

Recyc-Québec soutient que les principaux obstacles à la mise en valeur des matériaux secs sont les dispositions de l'actuel *Règlement sur les déchets solides*, les normes relatives à l'utilisation des matériaux secs conditionnés et les tarifs d'élimination inférieurs à ceux des LES. L'organisme souligne également le potentiel de récupération et la valeur marchande des matériaux bruts, contrairement à ceux qui pourraient avoir été peints ou recouverts de plâtre, par exemple. Il a par ailleurs fait valoir la difficulté de mettre en valeur les matériaux secs qui proviennent de petits chantiers en raison des faibles volumes impliqués et des coûts élevés, ou de l'absence de marchés à l'extérieur des grands centres (06.DM-46.1, p. 37).

La récupération de diverses matières qui s'avère difficile dans les réseaux traditionnels pourrait être favorisée par l'implantation d'infrastructures appropriées et Recyc-Québec propose qu'un réseau de quelque 225 déchetteries destinées aux petits producteurs soit établi pour recueillir notamment les encombrants, les résidus d'émondage, les débris de construction ou de démolition et tout les autres résidus difficiles à collecter. Par ailleurs, des centres de traitement de matériaux secs devraient être planifiés dans toutes les régions du Québec pour accueillir principalement les déchets des ICI (06.DM-46, p. 33). Le réseau de déchetteries coûterait environ 58 millions de dollars tandis que l'implantation des centres de traitement pourrait exiger 56 millions (06.DM-46, annexe II).

Par ailleurs, certains matériaux secs pourraient avantageusement être récupérés dans la construction des chaussées. À lui seul, le réseau routier du Québec nécessite annuellement environ 80 millions de tonnes de granulats (sable, gravier et pierre concassée) (00.DB-26, p. 3), dont une bonne partie peut être fournie par le recyclage. Ainsi, les revêtements bitumineux et le béton concassé peuvent être incorporés dans les fondations des routes ou dans le béton de la chaussée dans une proportion qui varie selon le volume de circulation attendu, mais qui peut atteindre les 100 % (*id.*, p. 4 et 7). Il en va de même pour d'autres résidus qui peuvent être réutilisés comme granulats et dont l'abondance en zones urbaines rend la réutilisation économique (*id.*, p. 12). En fait, même les rebuts de bois peuvent servir dans la construction de remblai de faible capacité portante et le MTQ le fait depuis le début des années 1970.

Le développement d'un marché pour les applications proposées nécessite cependant un approvisionnement constant, des prix compétitifs, un besoin, des incitations comme des mesures réglementant l'élimination des déchets au moyen de restrictions et de tarifications, ainsi que des installations bien localisées (00.DB-26, p. 14).

Le MTQ soutient donc que le béton bitumineux et le béton de ciment doivent être recyclés et il souhaite, en conséquence, que la réglementation qui encadrera la gestion des matières résiduelles véhiculera une position claire et favorable à cet effet (06.DM-120).

Dans un autre ordre d'idée, la compagnie A & A a fait l'éloge de l'efficacité et de la simplicité de la technologie BAUSORT pour la récupération de matériaux recyclables provenant des résidus non toxiques de construction et de démolition (00.DC-67). Elle se présente sous la forme d'usines de tri mécanique et manuel mobiles, d'une capacité de traitement de 10 000 à 60 000 tonnes par année, ou stationnaires avec une capacité annuelle maximale de 300 000 tonnes (00.DC-67.1). Cette technologie ne peut cependant pas être importée pour le moment car son exploitation contreviendrait au RDS qui exige que les activités de déchargement et de traitement se déroulent sous un bâtiment. Son promoteur a aussi fait valoir que, si les résidus non récupérés devaient dorénavant être éliminés dans des décharges techniques, les coûts d'élimination mettraient en péril la viabilité d'un tel projet (00.DC-67, p. 2).

Certaines difficultés associées à la mise en valeur

Selon le Centre Récupermat, de Chicoutimi, la réglementation de la construction poserait des contraintes sérieuses aux récupérateurs. Ainsi, les entrepreneurs qui font de la démolition en mode récupération sont assujettis à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (L.R.Q., c. R-20), ce qui les oblige à payer les mêmes salaires aux travailleurs et les mêmes cotisations à la Commission de la santé et de la sécurité du travail que ceux qui ont cours dans le secteur de la construction (02.DM-01, annexe C). L'entreprise soutient que les récupérateurs et les recycleurs ne peuvent pas accorder de telles conditions puisqu'ils ne sont pas rémunérés pour le travail qu'ils effectuent et que leurs seuls revenus proviennent de la revente des matériaux (02.DM-01).

Un autre participant a souligné que cette entreprise avait été mise à l'amende en 1992 après avoir récupéré 80 % d'un bâtiment démoli et il suggère de faire un ménage dans les lois et règlements (02.DM-16). La définition de «construction» au sens de la loi serait particulièrement en cause (12.DM-8).

Les problèmes soulevés par l'élimination des matériaux secs

Les participants de tous les milieux s'entendent sur le fait que le principal problème soulevé par l'élimination des matériaux secs réside dans le manque de contrôle et de surveillance des résidus qui se retrouvent dans les DMS et dans le risque élevé de contamination pour l'environnement qui en découle. Parfois, certains matériaux seraient contaminés à tel point qu'ils pourraient être assimilés à des matières dangereuses et nécessiter une élimination à l'avenant. Ils considèrent donc qu'il est nécessaire d'imposer un usage exclusif, un meilleur contrôle et une réglementation adéquate. Une régie

intermunicipale propose même de rendre les dirigeants et actionnaires des DMS personnellement responsables du respect des normes qui, soutient-elle, devraient être identiques à celles des LES en ce qui concerne les réserves financières et le suivi postfermeture (16.DM-32).

Par ailleurs, plusieurs groupes ont souligné que l'internalisation des coûts serait déficiente dans la gestion des matériaux secs. Les coûts d'enfouissement devraient être haussés en même temps que se développeraient les marchés. Ces matériaux devraient être tarifés au poids et passer par un centre de tri avant d'être éliminés.

La disparition des DMS

L'intention d'interdire l'aménagement ou l'agrandissement de nouveaux DMS est généralement très bien perçue par l'ensemble des conseils régionaux de l'environnement (06.DM-98) de même que par certains groupes environnementaux et certaines municipalités. Toutefois, tout en appuyant la proposition 7 du MEF, de nombreux participants ont exprimé des réserves quant à son application.

Pour plusieurs, il est essentiel de prévoir des mesures transitoires pour les sites existants et, sous peine de favoriser la valorisation énergétique dans les cimenteries (06.DM-67), l'application de la proposition ne devrait se faire qu'après avoir investi dans le développement des marchés. Pour les MRC, la volonté du gouvernement de favoriser l'utilisation de matériaux secs recyclés dans la construction des ouvrages dont il a la responsabilité pourrait d'ailleurs y contribuer. Un groupe suggère même que le MTQ inclue dans sa politique de soumission un critère de recyclage sur place de l'asphalte, comme cela se fait déjà dans les villes de Gatineau et de Sherbrooke (12.DM-10).

Quoi qu'il en soit et malgré les efforts de récupération, une partie des matériaux secs devra inévitablement être éliminée et, pour certaines municipalités, interdire complètement les DMS serait contre-productif en suscitant les dépôts anarchiques. Les solutions devraient donc s'adapter au contexte régional et la dispersion de la population motiverait plutôt la permission d'agrandir les DMS dans certaines régions.

Plusieurs ont d'ailleurs souligné l'importance de respecter les particularités régionales même si certaines entreprises ont demandé que le secteur des matériaux secs ne soit pas assujetti au principe de la régionalisation de façon à éviter les disparités entre les régions et à permettre au marché de se développer. Les entreprises constatent également des problèmes d'uniformité dans les interprétations que font les différentes directions régionales du MEF du *Règlement sur les déchets solides*.

Par ailleurs, une certaine inquiétude demeure dans le monde municipal quant à l'interdiction de nouveaux DMS qui risquerait d'entraîner des poursuites en dédommagement de pertes financières, contre les municipalités, de la part des propriétaires de lieux pressentis. La nouvelle politique gouvernementale devrait immuniser les municipalités contre toute poursuite découlant de l'application de cette proposition. Une régie intermunicipale suggère, pour sa part, de restreindre les DMS plutôt que de les interdire en les accompagnant de normes plus sévères (04.DM-20).

Une association d'entrepreneurs recommande de remplacer la proposition du MEF par une nouvelle définition des règles d'aménagement et d'exploitation des DMS de façon à permettre aux entrepreneurs

responsables des DMS de jouer un rôle actif dans le remplacement de l'enfouissement par des approches de récupération et de recyclage et ce, sur le site même de leurs opérations (06.DM-89).

Selon les MRC, la société de gestion dont le MEF propose la création devra investir dans l'information du public sur l'utilisation et les marchés potentiels des matériaux secs recyclés, notamment par l'intermédiaire de la Bourse québécoise des matières secondaires (12.DM-08). Un groupe considère par ailleurs que la proposition du MEF ne va pas assez loin car les volumes les plus importants de matériaux secs sont le fait d'industriels, pour lesquels le statut d'ICI les soustrait de l'application des règlements municipaux (11.DM-12). Un autre fait remarquer que, pour respecter une certaine cohérence, le MEF devrait retirer la section sur les décharges de débris de construction ou de démolition dans le projet de règlement sur la mise en décharge (06.DM-33).

Finalement, des citoyens ont souligné qu'en tenant compte de tous les projets en cours, il se pourrait fort bien que, dans dix ans, il y en ait autant de DMS qu'aujourd'hui et la proposition aurait ainsi raté son objectif d'inciter à la récupération et au développement de marchés (16.DM-14).

Le tri des matériaux secs

Plusieurs des groupes environnementaux considèrent que l'objectif du MEF de mettre en valeur 90% de tous les matériaux secs est irréaliste, même s'ils s'entendent pour dire que l'objectif de 50% n'est pas assez ambitieux, compte tenu du potentiel qu'ils présentent à cet égard. Dans la même veine, une entreprise a fait valoir que la Belgique, avec un équipement «sophistiqué», ne récupérerait que 60% des matériaux secs (16.DM-23).

Par contre, même si la technologie existe, la réglementation désuète fait problème et cet aspect a été souligné à maintes reprises. Plusieurs entreprises ont d'ailleurs réclamé que soient abrogés les articles faisant problème (articles 70, 72, 73, 74, 76 et 78), demandant en outre que l'obtention des autorisations soit facilitée et que l'application des règlements soit uniformisée. Quant au tri à la source, il s'avère parfois difficile à réaliser en raison notamment des volumes réduits qui en augmentent considérablement les coûts.

Pour la majorité de ceux qui appuient la proposition, la future réglementation devrait rendre le tri obligatoire et les matériaux devraient être acheminés vers des éco-centres, des déchetteries ou des ressourceries qui les achemineraient vers les filières appropriées.

Quant à l'endroit où doit s'effectuer le tri, il n'y a pas unanimité. Certains participants préconisent que le gouvernement appuie la mise en place d'infrastructures telles que les déchetteries pour recueillir, entre autres, les déchets de construction et de rénovation. Pour d'autres, le tri devrait aussi être permis à la source, sur les chantiers. De l'avis d'une régie intermunicipale, cependant, cette solution semble peu réaliste en zone urbaine à cause du peu d'espace disponible pour installer les conteneurs (06.DM-77). Selon une entreprise, les matériaux devraient être acheminés dans des centres de tri et de récupération des matériaux secs et non triés sur place (06.DM-30).

Un groupe propose un système public de prise en charge des matériaux secs provenant des résidences et des ICI, comprenant des équipements de tri à la source, des centres spécialisés de récupération, de tri

et de réutilisation ainsi que des dépôts à usage exclusif de chacune des MRC ou régionaux (14.DM-21). Ainsi, une MRC propose dans son plan de gestion un centre multifonction où l'on retrouverait entre autres une aire de dépôt de matériaux en vrac à partir de laquelle les municipalités pourraient s'approvisionner pour subvenir à leurs besoins (16.DM-10).

Favoriser le tri à la source grâce aux permis de construction et de démolition

Les MRC souhaitent que les municipalités puissent se servir des permis et des certificats d'autorisation pour imposer le tri à la source lors de travaux de construction, de démolition ou de rénovation et pour exiger que ces matériaux soient acheminés vers des centres de tri ou des ressourceries en vue d'être valorisés. Plusieurs ont cependant fait remarquer que les lois et règlements en vigueur ne leur permettaient pas de lier l'émission d'un permis de construction, de démolition ou de rénovation à la récupération des matériaux secs.

Par ailleurs, l'application de cette procédure serait très complexe et coûteuse pour les municipalités. Il serait plus efficace de responsabiliser les propriétaires et d'envisager la sensibilisation et l'éducation. De plus, malgré que l'idée du permis soit intéressante pour contrôler les quantités, elle ne règle en rien le tri, l'entreposage, l'acheminement au lieu d'élimination de même que les coûts.

Un citoyen suggère pour sa part la création de ressourceries, avec des frais de service, qui pourrait constituer une solution préférable au permis étant donné le travail au noir. Le MEF devrait attendre les propositions des MRC à qui la responsabilité des plans de gestion serait dévolue avant de proposer d'éliminer les DMS (08.DM-23).

La position de la Commission

L'analyse des documents déposés démontre que les DMS présentent des problèmes de contamination, lesquels seraient dus, notamment, au non-respect de la réglementation et aux difficultés pratiques de contrôler ce qui y est éliminé. Or, il apparaît étonnant à la Commission qu'une telle situation soit tolérée, alors que la majeure partie des matériaux secs ainsi éliminés présentent un potentiel de mise en valeur très élevé. Certains problèmes réglementaires et de marchés ont limité jusqu'à ce jour le développement de cette filière de mise en valeur.

Le MEF propose quelques éléments de solution pour remédier aux différents problèmes posés par la gestion de cette catégorie de matières résiduelles: l'interdiction de tout nouveau DMS, de nouvelles normes d'exploitation pour les équipements existants, qui deviendront des décharges pour débris de construction ou de démolition (DDCD), et un assouplissement de la réglementation au chapitre de la mise en valeur, en permettant notamment le tri des matériaux dans les DDCD. Par ces propositions, la mise en valeur des matériaux secs, compromise actuellement par les coûts d'élimination trop bas dans les DMS, serait fortement encouragée, tout en solutionnant les problèmes de contamination rencontrés dans certains de ces lieux.

Les objectifs

Rappelons que la Commission a endossé les objectifs arrêtés par le gouvernement de réduire de 50 % les résidus destinés à l'élimination d'ici l'an 2000 et a proposé une telle réduction pour 100 % des matières putrescibles et des résidus domestiques dangereux pour l'an 2003. Or, les matériaux secs sont constitués de résidus parmi les plus faciles à mettre en valeur, soit papier/carton, métaux, bois, gypse, asphalte, brique et béton. Dans cette perspective, la Commission estime qu'il nous faut viser un objectif de mise en valeur pour les matériaux secs de plus de 90 % d'ici l'an 2003. Rappelons, de fait, que le ministère des Transports, responsable des principaux travaux publics, se dit prêt à mettre en valeur dans le cadre de ses travaux de remblayage le béton bitumineux et le béton de ciment qui, avec l'asphalte, constituent 70,8 % de tous les matériaux secs.

La Commission recommande néanmoins de fixer dans le temps des objectifs progressifs de mise en valeur, arrêtant un objectif de 60 % d'ici trois ans jusqu'à l'atteinte de l'objectif final trois ans plus tard, de manière à permettre l'implantation des équipements de mise en valeur et l'ouverture des marchés. Arrivé à ce terme, les matériaux secs qui ne seraient pas valorisés devront être éliminés dans un SET.

La mise en valeur

Il fut évoqué en audience publique qu'il n'y avait actuellement aucune incitation à mettre en valeur les matériaux secs, principalement en raison de la disproportion existante entre les coûts inhérents à la mise en valeur et ceux de l'élimination, de l'absence de marché pour les matières recyclées et des contraintes réglementaires qui rendent presque impossible l'exploitation des équipements nécessaires à cette fin.

Promouvoir la mise en valeur des matériaux secs plutôt que leur élimination

Les participants ont rappelé qu'il en coûtait nettement moins cher pour éliminer les matériaux que pour les mettre en valeur. Dans la mesure où l'on maintient les normes actuelles d'exploitation des DMS, avec les tarifs qui y sont offerts, la compétition en faveur de l'élimination va aller en s'accentuant avec l'approbation éventuelle des projets d'agrandissement ou d'implantation soumis à ce jour pour autorisation par le Ministère.

Afin de promouvoir la mise en valeur des matériaux secs, le MEF propose d'interdire l'aménagement de futurs DMS, d'imposer des normes d'exploitation plus rigoureuses qui forceraient une augmentation sensible des tarifs d'élimination dans les décharges pour débris de construction ou de démolition existants, ainsi que de permettre aux municipalités de contrôler les pratiques de mise en valeur par le biais des permis de construction.

La Commission estime nettement insuffisante la proposition d'interdire l'aménagement et l'agrandissement des DDCD uniquement pour les projets qui n'ont pas encore été soumis au Ministère pour autorisation. Les nombreux projets d'établissement et d'agrandissement qui font actuellement l'objet d'une procédure d'évaluation risqueraient ainsi, dans certaines régions, de compromettre, les efforts de mise en valeur. Ces projets auront pour effet de suréquiper plusieurs régions du Québec en

lieux d'élimination, entraînant une baisse encore plus importante des tarifs tout en prolongeant la durée de vie de ce mode de gestion des matériaux secs d'au moins dix ans, sur la base des volumes actuellement éliminés.

Comme la Commission recommande de détourner de l'élimination la totalité des matériaux secs, l'autorisation d'une augmentation de la capacité d'enfouissement des DDCD, consécutive à l'autorisation des projets soumis à ce jour au MEF, apparaît tout à fait injustifiable.

Pour éviter que l'élimination ne fasse concurrence à la mise en valeur, la Commission recommande d'interdire progressivement l'élimination de ces matières ou certaines catégories de matières. La Commission estime toutefois préférable de permettre aux infrastructures de s'implanter et aux marchés de se développer progressivement avant d'interdire définitivement ce mode d'élimination. Elle recommande donc que tout DMS actuellement en exploitation et tout projet d'agrandissement ou d'implantation de DDCD qui s'avérerait nécessaire pour permettre l'implantation progressive des infrastructures de mise en valeur soient assujettis à l'obligation de mettre en valeur un certain pourcentage de matériaux secs, correspondant aux objectifs de mise en valeur fixés par l'État.

Un récent décret autorisant l'établissement d'un DMS conditionnait son exploitation à une obligation de mise en valeur (décret 638-96, 29 mai 1996, Enfouissement J.M. Langlois inc.). Dans ce décret, il fut imposé à l'exploitant une obligation de récupérer, dès la première année d'exploitation, au moins 10% des matériaux secs reçus depuis la mise en exploitation de son installation. Par la suite, la proportion doit augmenter d'au moins 10% par année d'exploitation, pour atteindre, à compter de la septième année, un taux minimal de 70% applicable jusqu'à la fermeture du dépôt. Afin de s'assurer que les objectifs fixés soient atteints, le décret oblige également le gestionnaire à produire un rapport annuel dans lequel sont compilées les données recueillies relativement à la nature et au volume des matériaux secs reçus et des matériaux récupérés dans l'année par rapport à ceux enfouis.

Pour des considérations d'équité entre les gestionnaires de dépôts de matériaux secs, l'obligation de mettre en valeur un certain pourcentage ou certains matériaux devrait être imposée à l'ensemble des gestionnaires et aux quelques projets qui pourraient être autorisés, dans les mêmes délais et proportions.

Toutefois, si ces nouvelles conditions d'exploitation devaient être imposées aux gestionnaires de DMS actuellement en exploitation, ces conditions devraient respecter les engagements contractuels des gestionnaires afin d'éviter les risques de poursuites évoquées par certains participants (15.DM-15, p. 4). Quant aux modifications des conditions d'exploitation des équipements, la Commission soutient que, comme pour tout autre modification réglementaire, il serait possible d'imposer une norme qui conditionnerait de l'exploitation des DMS à une obligation de mise en valeur.

Comme l'ont souligné certains participants, la concurrence qu'exerce l'élimination aux dépens de la mise en valeur à l'égard des matériaux secs ne se limite toutefois pas à l'exploitation des DMS, mais également aux autres modes d'éliminations, soient l'enfouissement dans les sites et les décharges de même que l'incinération, dans la mesure où la différence de coûts demeure attrayante. Ainsi, pour la Communauté urbaine de Québec, l'utilisation du bois comme source de combustion pour son incinérateur deviendrait à ce point intéressante qu'elle accepterait sans frais cette catégorie de résidus. Les entreprises de mise en valeur ne peuvent s'implanter ou exploiter dans de telles conditions (03.DM-25). La Commission estime donc nécessaire l'obligation, pour les gestionnaires de lieux

d'élimination d'imposer pour les matériaux secs les mêmes coûts d'élimination que ceux chargés pour les autres résidus.

Par ailleurs, comme les objectifs de mise en valeur des matériaux secs sont ambitieux, il y a lieu de s'assurer que les générateurs de matériaux secs soient non seulement informés de ces exigences, mais obligés de les intégrer dans l'exécution de leurs travaux. Pour ce faire, la Commission retient la proposition du Ministère qui invite les municipalités à inclure des exigences de mise en valeur de matériaux secs dans l'exercice de leur pouvoir de réglementation des activités de construction. La Commission reconnaît que le niveau de juridiction des municipalités est le plus adéquat. En se servant entre autres des permis de construction, de démolition ou de rénovation, il serait possible de responsabiliser directement le requérant d'un tel permis dans l'exécution des obligations de tri à la source des matériaux secs et de mise en valeur. Comme pour toute autre exigence figurant à ces permis, la municipalité pourrait requérir du demandeur de permis qu'il identifie la nature des matériaux secs susceptibles d'être générés, leur potentiel de mise en valeur et leur destination envisagée. Un bordereau de réception de la part du recycleur et du gestionnaire du DDCD, pour la portion éliminée, viendrait confirmer l'exécution de ces obligations, copies des bordereaux pouvant être vérifiées par l'inspecteur municipal au terme des travaux.

Afin de s'assurer d'une équité à l'égard du secteur de la construction, de même que de l'exécution, par les générateurs de matériaux secs, des obligations nationales de mise en valeur de telles matières, la Commission recommande que cette proposition du Ministère de recourir aux permis municipaux pour ce faire soit non pas une invitation faite aux municipalités, mais une obligation applicable à l'échelle du Québec.

La Commission reconnaît par ailleurs que l'ampleur des travaux générant de telles matières peut varier considérablement et qu'une attention particulière devra être prêtée aux chantiers de construction générant de petits volumes de matériaux. Dans le cas des petits générateurs réalisant, par exemple, des travaux de rénovation résidentielle, il sera plus difficile de s'assurer du respect des obligations de mise en valeur. En effet, les volumes réduits générés par ces derniers et les coûts supplémentaires susceptibles d'être imposés par les gestionnaires de DMS risquent d'engendrer une multiplication de dépôts anarchiques et l'incinération des matériaux dans les arrière-cours. Par ailleurs, ce sont souvent ces travaux de petite envergure qui permettent une démolition plus soignée et une récupération des matériaux à des fins de réutilisation. La Commission considère qu'à l'égard des travaux à petite échelle, les citoyens, moins familiers avec le potentiel de mise en valeur de ces matériaux, devraient être informés et sensibilisés aux pratiques et objectifs visés et elle estime approprié que des infrastructures locales (déchetteries ou ressourceries) offrent des points de dépôt et un service de récupération de tels matériaux.

■ Recommandation 53 A

En ce qui concerne la mise en valeur des matériaux secs, la Commission recommande les mesures suivantes :

1º les matériaux secs devront progressivement être mis en valeur d'ici l'an 2003, année à partir de laquelle leur élimination dans les décharges pour débris de construction ou de démolition sera interdite ;

2º tous les dépôts de matériaux secs actuellement exploités et tout projet d'agrandissement ou d'implantation de décharges pour débris de construction ou de démolition devront répondre aux objectifs de mise en valeur progressive des matériaux secs ;

3º les gestionnaires de tout équipement d'élimination (site d'enfouissement technique, incinérateur et autres) seront tenus d'imposer pour les matériaux secs les mêmes coûts d'élimination que pour les autres résidus ;

4º les municipalités devront inclure des exigences de mise en valeur des matériaux secs dans la réglementation des activités de construction, de rénovation et de démolition ;

5º les autorités publiques municipales devront s'assurer que des infrastructures locales (déchetteries ou ressourceries) offrent des points de dépôt pour la récupération des matériaux secs.

Les conditions de mise en marché

Il a été fait mention lors de l'audience publique qu'il ne s'agissait pas seulement de voir à ce que les matériaux secs ne soient plus destinés à l'élimination, mais qu'il fallait aussi développer des marchés favorisant leur réemploi ou leur recyclage.

À ce chapitre, la Commission, à l'instar de la majorité des participants, appuie la proposition du Ministère de favoriser la création de marchés pour les matériaux secs par le biais d'une politique d'achat gouvernementale ou en incluant aux appels d'offres publics l'obligation d'utiliser des matériaux recyclés.

Préalablement à cet effort de mise en marché, la Commission estime qu'il faudra, comme pour toute autre matière, réaliser une analyse de cycle de vie afin d'évaluer l'opportunité de privilégier le réemploi plutôt que le recyclage de cette catégorie de matériaux. Les opérations de démolition diffèrent, en effet, selon que les matériaux sont destinés à la récupération ou au recyclage. Dans le premier cas, on doit soigneusement démonter la construction alors que, dans le second, les matériaux sont transformés mécaniquement, ce qui limite les manipulations à l'étape de la démolition. Le temps nécessaire au récupérateur de matériaux secs est donc plus long que celui des recycleurs. Ajoutons également que les perspectives de mise en valeur seront en outre influencées par le volume et le poids de cette catégorie de matières qui en limitent grandement le transport.

Sans autres incitations, la Commission doute que le réemploi soit privilégié au détriment du recyclage de ce type de matériaux, particulièrement en comparaison du prix des matériaux neufs. Par contre, un certain marché pour le réemploi des matériaux existe, en particulier à l'égard des travaux générant de petits volumes de matières. Comme nous l'avons souligné, il y a lieu de favoriser l'implantation de déchetteries ou de ressourceries pour permettre à ce secteur d'activité de prendre de l'expansion.

■ Recommandation 53 B

En ce qui concerne la mise en marché des matériaux secs, la Commission soumet la recommandation suivante :

6º une politique d'achat gouvernementale devrait être instituée incluant, dans les appels d'offres, les conditions favorisant la création de marchés pour les matériaux secs.

Limitations découlant de la réglementation actuelle

Des participants ont mentionné que des dispositions réglementaires pouvaient limiter indûment les efforts de mise en valeur des matériaux secs, dont l'impossibilité de trier sur les sites de dépôts les matériaux secs pour permettre leur mise en valeur (articles 70 et suivants du RDS).

Le gouvernement, sensible à cette critique, n'a pas attendu la fin des travaux de la Commission pour proposer des modifications réglementaires visant à éliminer les principaux irritants à ce chapitre (projet de *Règlement modifiant le Règlement sur les déchets solides*).

Ainsi, ce projet de règlement propose essentiellement de déréglementer le secteur de la mise en valeur des matériaux secs. Aux termes de l'article 2 de ce projet de règlement, ne constituerait plus un lieu d'élimination ou d'entreposage de déchets solides «tout système ou installation de récupération ou de compostage de déchets qui ne reçoit que des matières ayant fait l'objet d'un tri à la source ou d'une collecte sélective et où, le cas échéant, les matières compostables sont reçues séparément des autres matières récupérables».

Par ce tri, le Ministère entend assurer la qualité des matériaux reçus sur le site, qui permettra non seulement de favoriser leur mise en valeur ultérieure, mais d'éviter qu'ils ne soient contaminés par d'autres matières, notamment par des matières putrescibles.

Bien que la mesure réglementaire proposée réponde à de nombreuses demandes de ce secteur d'activités, la Commission tient à souligner les réticences manifestées en audience par certains participants quant à l'effet que pourrait avoir cette mesure sur le développement de centres de tri de matériaux secs spécifiquement dédiés à cette fin. Tel qu'il est libellé, le projet de règlement risquerait d'assujettir ces établissements aux normes applicables aux lieux d'élimination des déchets solides. Or, dans certaines circonstances, par exemple dans le cas des petits volumes de matériaux secs générés par les travaux de rénovation résidentielle, l'accessibilité à certains points de dépôts où pourrait être effectué le tri des matériaux favoriserait l'atteinte des objectifs fixés. Compte tenu des objectifs ambitieux de mise en valeur, la Commission estime nécessaire de ne pas limiter l'ensemble des moyens

susceptibles de permettre leur atteinte et, dans cette perspective, elle se déclare favorable au tri à la source des matériaux secs.

■ Recommandation 54

La Commission recommande que soient reconsidérées les dispositions réglementaires proposées de manière à ne pas limiter l'implantation de centres de tri de matériaux secs ou de tout autre équipement de mise en valeur efficace et sécuritaire.

Un autre problème soulevé par quelques participants quant aux entraves à la mise en valeur que présente la réglementation concerne la classification des personnes travaillant dans le secteur de la récupération des matériaux secs. Ainsi, certaines dispositions imposent aux entreprises concernées de payer à leurs employés les salaires et charges offerts aux travailleurs de la construction.

En effet, selon l'interprétation de la Commission de la construction du Québec, les personnes récupérant ou recyclant les matériaux dans le cadre de travaux de démolition sont considérées comme des exécutants de travaux assujettis à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* obligeant ces derniers à assumer les charges sociales inhérentes à ce statut. La Commission de la construction du Québec considère que les travaux de démolition, tels qu'ils sont définis dans la loi, ne prennent pas en considération la destination des matériaux résultant de cette démolition (02.DM-01, annexe). De même en est-il de l'interprétation faite par la Commission de la santé et de la sécurité du travail de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (L.R.Q., c. A-3.001), qui catégorise l'activité de ces exploitants sous la rubrique «travaux de démolition» (00.D-8.24.1).

Or, selon des participants et comme il a été souligné précédemment, le temps que prend un entrepreneur pour exécuter des travaux de démolition dans une perspective de mise en valeur des matériaux dépasse largement celui que requiert une démolition traditionnelle. Dans le marché actuel, il n'y aurait, selon eux, aucune autre option que de réduire, pour cette catégorie de travailleurs, les exigences salariales et autres charges publiques imposées aux entreprises de la construction.

La solution qu'ils proposent, à savoir de reclassifier les récupérateurs de matériaux de démolition, n'apparaît toutefois pas adéquate. En effet, en proposant des modifications à la loi pour pallier les difficultés éprouvées par les recycleurs-récupérateurs, d'autres problèmes pourraient être créés dans le milieu de la démolition. Ainsi, certains démolisseurs pourraient être tentés de profiter de cette mesure, en se prétendant recycleurs, pour écarter les exigences de la loi de manière à sous-payer leurs travailleurs pour un travail pratiquement équivalent à celui des autres démolisseurs. De même, un reclassement par la CSST risquerait de réduire la cotisation d'un secteur d'activité, en l'occurrence les récupérateurs de matériaux secs, qui exposent ses travailleurs à un risque à tout le moins équivalent, voire même supérieur à celui imputé aux autres démolisseurs, du fait de la manipulation des débris.

Comme le problème en est un de rémunération pour un travail nécessaire, en l'occurrence la mise en valeur des matériaux secs, la Commission estime que la solution passe plutôt par la reconnaissance du temps de travail nécessaire à cette activité plutôt que par l'exclusion de ces travailleurs d'un système

mis en place pour régir les conditions de travail d'un secteur d'activité industriel auquel ils appartiennent. En obligeant toutes les personnes qui réalisent des travaux susceptibles de générer des débris de matériaux secs à en récupérer un certain pourcentage, les appels d'offres et soumissions seraient majorés en conséquence et une rémunération adéquate du travail ainsi exécuté serait assurée.

Ainsi, comme le recommande la Commission, 90 % de tous les matériaux secs générés par les activités de démolition devront éventuellement faire l'objet d'une mise en valeur par réemploi ou recyclage, de préférence. Aucune démolition ne sera éventuellement possible sans intégrer les coûts relatifs au temps qu'exigent le tri des matériaux et leur mise en valeur, lesquels coûts incluront la rémunération adéquate des travailleurs qui exécutent ces tâches ainsi que les cotisations d'indemnisation des accidentés du travail proportionnelles aux risques auxquels ces derniers sont exposés. Dans cette perspective, il n'y aura pratiquement plus de travaux de démolition proprement dits, mais seulement des travaux de récupération et de recyclage de matériaux. Le travail des recycleurs-récupérateurs s'en trouvera d'autant plus valorisé, devant obligatoirement être prévu aux devis de construction, comme l'exigeront les permis municipaux de construction.

■ Recommandation 55

La Commission recommande de revoir les dispositions du projet de *Règlement modifiant le Règlement sur les déchets solides*, afin de promouvoir le tri à la source des matériaux secs, en évitant de soumettre l'implantation de tout autre type d'équipement de mise en valeur efficace à des exigences qui en limiteraient indûment le développement.

Les risques environnementaux des DMS

Il ressort des différents témoignages que la principale cause de contamination des DMS est l'introduction de déchets autres que les matériaux secs, notamment les matières organiques et les résidus dangereux. Le *Règlement sur les déchets solides* oblige déjà les exploitants de DMS à n'enfouir que des résidus non fermentescibles, ne contenant pas de résidus dangereux, soit le bois, les gravats, les plâtres, le béton, la maçonnerie et le pavage (art. 1 n). Le problème ne réside pas dans une insuffisance réglementaire, mais bien dans l'application des normes. Considérant la nature des matériaux autorisés dans ces sites, il est pour le moins étonnant de constater que les problèmes de contamination relevés par le MEF dans ces sites représentent à des dépassements de la norme de l'article 30 du RDS au chapitre de la DBO_5, de la DCO, des sulfures et des coliformes totaux. Bien qu'en concentration moindre que dans les LES, il n'en demeure pas moins que le risque ainsi engendré peut être tout aussi important, en raison des normes plus souples d'implantation des DMS prévus pour des matières normalement inertes. Le contrôle de ces installations paraît donc difficile.

Pour pallier ces problèmes, le MEF propose d'imposer de nouvelles mesures de contrôle aux décharges pour débris de construction ou de démolition, similaires à celle prévues pour les sites. Une période de deux ans sera accordée pour que ces équipements se conforment aux nouvelles normes.

Il est notamment proposé d'obliger les gestionnaires de décharges pour déchets de construction ou de démolition à capter les eaux superficielles (art. 88 et 23 du projet de règlement) et à mesurer la concentration de contaminant dans le lixiviat et les eaux souterraines qui migrent dans le sol où il est aménagé (art 89 et 57 du projet de règlement). Aucun système de captage de lixiviat et d'étanchéité des installations n'est prévu, alors qu'il est expressément mentionné que les seuls lieux aptes à recevoir les déchets admissibles (débris de construction ou de démolition) sont les carrières et sablières, qui sont des plus perméables.

La Commission reconnaît que le problème de contamination dans les dépôts de matériaux secs provient principalement du non-respect des normes d'exploitation ou des difficultés de contrôler ce qui y est éliminé. Les pratiques passées et actuelles de gestion des dépôts de matériaux secs laissent présager que plusieurs d'entre eux présenteront des risques importants de contamination qu'il faudra scrupuleusement contrôler, malgré les efforts que les exploitants fourniront dans le futur pour s'assurer de la qualité des matières éliminées. À cet égard, il apparaît nécessaire que, malgré leur fermeture progressive, les décharges pour débris de construction ou de démolition en exploitation soient contraintes d'assurer les mesures de contrôle adéquates, tant pour le reste de la durée d'exploitation que pour la période postfermeture.

Quelques participants ont par ailleurs proposé d'appliquer aux décharges pour déchets de construction ou de démolition l'intégralité des normes d'aménagement et d'exploitation des sites d'enfouissement technique, ce qui aurait pratiquement pour effet d'éliminer purement et simplement cette catégorie d'établissement. La Commission croit que, tout en étant favorable à l'application à long terme d'une telle mesure, la fermeture prématurée des dépôts de matériaux secs sans les remplacer par un autre mode de traitement, serait prématurée et risquerait d'engendrer des problèmes encore plus importants découlant de la multiplication des dépôts anarchiques.

La Commission estime que la transition d'un mode d'élimination vers un mode de mise en valeur éliminerait graduellement cette source potentielle de contamination que constituent certains dépôts de matériaux secs. Dans l'intervalle, seules les décharges pour débris de construction ou de démolition qui assureraient un contrôle adéquat de la qualité des matières éliminées pourraient être exploitées. Afin d'assurer l'efficacité d'un tel contrôle, la Commission recommande de maintenir les dispositions du projet de règlement sur la mise en décharge visant à imposer aux décharges pour débris de construction ou de démolition les normes de contrôle des sites d'enfouissement technique (mesure du lixiviat, piézomètres pour mesurer la contamination des eaux souterraines). Advenant tout dépassement de la norme attribuable à l'élimination de résidus non autorisés, la Commission recommande que des mesures soient prises pour limiter la propagation d'une telle contamination et de remettre en état le site, le cas échéant. Elle recommande en outre que des garanties financières suffisantes soient exigées des gestionnaires afin de couvrir les coûts susceptibles d'être générés en pareille circonstance.

■ Recommandation 56

En ce qui concerne les risques environnementaux que soulèvent les dépôts de matériaux secs, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1° seules les décharges pour débris de construction ou de démolition qui assurent un contrôle adéquat de la qualité des matières qui y sont éliminées devront être autorisées ;

2° conformément au projet de règlement sur la mise en décharge, les décharges pour débris de construction ou de démolition devront être assujetties aux mesures de contrôle des sites d'enfouissement technique (mesure du lixiviat, piézomètres pour mesurer la qualité des eaux souterraines) ; ces mesures devront s'appliquer à la période d'exploitation et de postfermeture ;

3° advenant tout dépassement de la norme attribuable à l'élimination de résidus non autorisés, des mesures devront être prises pour limiter la propagation d'une telle contamination et pour remettre le site en état ; à cet égard, des garanties financières suffisantes devraient être exigées des exploitants afin de couvrir les coûts que pourrait commander pareille circonstance ;

4° les décharges pour débris de construction ou de démolition devront être assujetties à l'obligation de constituer un fonds postfermeture et au contrôle d'un comité de suivi, selon les modalités prévues pour les sites d'enfouissement technique.

Les décharges en milieu nordique[1]

L'état de la situation

Les dépôts en milieu nordique constituent des infrastructures sommaires d'élimination où très peu de mesures sont exigées pour limiter la contamination du milieu. Actuellement, les dépôts en milieu nordique, selon la représentante du MEF, « c'est comme un dépotoir, sauf qu'il y a une clôture autour » (séance du 5 mars 1996, en après-midi, p. 79), avec quelques normes sommaires d'exploitation : distances minimales d'un cours d'eau et d'un lac (100 mètres), d'une source servant à l'alimentation humaine (500 mètres) ou encore d'un milieu habité (300 mètres). Sur le site du dépôt, les matériaux meubles doivent être enlevés jusqu'à une profondeur de 1 mètre, jusqu'au pergélisol (dans le cas du Nunavik), ou à 30 centimètres au-dessus de la nappe phréatique. Les déchets solides doivent y être brûlés au moins une fois par mois et avant leur recouvrement final de 30 centimètres de matériaux meubles.

1. Le projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets propose de modifier l'appellation actuelle de « dépôt en milieu nordique » pour « décharge en milieu nordique ».

Selon le *Règlement sur les déchets solides*, les dépôts en milieu nordique ne peuvent être aménagés que pour recevoir des déchets des municipalités de Blanc-Sablon, de Bonne-Espérance, de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent, en Basse-Côte Nord, ainsi que du territoire au nord du 55e parallèle, le Nunavik. (La situation au Nunavik est présentée plus loin au chapitre 10). Le nombre de dépôts en milieu nordique, selon les informations obtenues en audience, est passé de 24 à 23 entre 1992 et 1996. Par contre, les quantités de matières résiduelles qui y sont déposées annuellement ont augmenté au cours de la période, soit de 4 000 à 5 200 tonnes. Ces quantités ne représentent toutefois qu'un très faible pourcentage de l'ensemble des matières résiduelles éliminées au Québec, de l'ordre de 0,07 % en 1992 et 0,09 % en 1996 (00.DA-11 ; 06.DM-46.1).

Les municipalités de la Basse-Côte-Nord, de Kégaska, voisine de Natashquan, à la frontière du Labrador, s'étirent sur 400 kilomètres et couvrent un territoire de près de 6 200 kilomètres carrés. On y trouve aussi deux réserves montagnaises : La Romaine et Pakua Shipi. Créée en 1963, la municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent regroupait à l'époque les quinze localités qui logeaient le long de la côte et elle était gérée par un administrateur nommé par le gouvernement. À la suite d'une restructuration municipale, ce territoire a été subdivisé depuis 1990 en cinq municipalités. Ainsi, Blanc-Sablon et Bonne-Espérance étaient constituées en janvier 1990, Saint-Augustin, en janvier 1993, et Gros-Macatina, en janvier de l'année suivante. Ces localités sont administrées par un conseil élu. Quant à la municipalité de la Côte-Nord-du Golfe-Saint-Laurent, elle regroupe les localités restantes. Il faut noter que ces municipalités ne sont pas constituées en une MRC (09.DM-3). Au 22 novembre 1995, elles comptaient une population totale de 5 231 habitants (*Répertoire des municipalités du Québec, 1996*).

Le développement des infrastructures routières varie d'une municipalité à l'autre. Les localités qui forment les municipalités de Blanc-Sablon et de Bonne-Espérance sont reliées par une route ouverte à l'année, alors que celles de Gros-Mécatina ne le sont qu'en période estivale et qu'aucun lien routier ne relie les localités qui composent la municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent. La municipalité de Saint-Augustin n'est formée que par un village. Un service maritime y assure le transport des marchandises et des passagers pendant la période de navigation, de la mi-avril à la mi-janvier. De plus, la gestion des matières résiduelles en Basse-Côte-Nord est confrontée à des contraintes physiques et hydrogéologiques spécifiques : rareté des dépôts meubles, effleurements rocheux et niveau élevé de la nappe phréatique (09.DM-3).

Sur le territoire de la Basse-Côte-Nord, on trouve huit dépôts en milieu nordique (09.PR-8). À l'exception d'un site appartenant à Hydro-Québec pour la centrale du lac Robertson, ces dépôts sont exploités par les municipalités (09.DM-8, p. 21). Outre ces dépôts, six dépotoirs illégaux sont encore utilisés, mais cinq d'entre eux font actuellement l'objet de demandes pour se conformer à la réglementation (séance du 4 mars 1996, en soirée, p. 29).

La proposition du MEF

Le document de consultation publique ne contient pas de proposition relative aux dépôts en milieu nordique. Cependant, lors de l'audience publique, le représentant du Ministère a précisé que l'élimination des déchets en milieu nordique constituait un problème particulier. Compte tenu des contraintes, l'élimination doit être la plus sécuritaire possible, sans imposer à des communautés

relativement éloignées des normes de gestion trop rigoureuses (séance du 5 mars 1996, en après-midi, p. 62). Le projet de règlement sur la mise en décharge comporte des modifications à la réglementation actuelle qui vont dans ce sens.

La principale modification a trait à l'installation d'un système de captage des eaux de surface afin d'empêcher que celles-ci ne pénètrent dans les zones de dépôt des déchets (article 83). La distance minimale d'un plan d'eau ou cours d'eau est portée à 150 mètres (article 80). De plus, dans le cas des seules municipalités de la Basse-Côte-Nord, les dépôts en milieu nordique devront être pourvus d'une zone tampon d'une largeur d'au moins 15 mètres, dénudée de toute végétation, et être munie d'un remblai ou d'un écran constitué de matériaux résistants et incombustibles d'une hauteur d'au moins 2,5 mètres (article 81, 3e paragraphe, 3e alinéa).

Les commentaires et les propositions des participants

La situation particulière des communautés de la Basse-Côte-Nord, dont l'éloignement et l'absence d'infrastructures routières rendent difficile le recyclage des matières résiduelles, a été soulignée par plusieurs participants. Selon la Direction régionale de la santé publique de la Côte-Nord, cette situation ne doit pas faire oublier que «l'équité requiert que l'on propose à tous la gestion la plus adéquate des résidus», entre autres pour ce qui est des matières dangereuses qui se retrouvent dans les dépôts en milieu nordique (09.DM-8, p. 27). Afin de ne pas pénaliser les citoyens de ces régions, elle demande que ces communautés soient soutenues financièrement pour mettre en œuvre des projets de gestion adéquats (09.DM-8, p. 33).

Cette lecture de la problématique propre aux régions éloignées rejoint les préoccupations du Comité consultatif de l'environnement Kativik quant aux difficultés de gestion des matières résiduelles au Nunavik. Pour le Comité, que ce soit pour les déchets dangereux ou les programmes de récupération, l'inaction dans les communautés «n'est pas le résultat du manque de volonté, mais bien du manque de ressources et de support» (10.DM-3, p. 9).

Dans son mémoire, Hydro-Québec souligne l'incidence de l'éloignement des firmes spécialisées, des entrepreneurs et des fournisseurs de matériaux sur les coûts d'aménagement, de surveillance, de contrôle et de suivi des dépôts en milieu nordique. S'appuyant sur la «dérogation qui existe pour la municipalité de la Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent», Hydro-Québec suggère que la liste des territoires où pourraient être exploités des dépôts en milieu nordique soit étendue à tout milieu non accessible par voie carrossable ou d'accès difficile, même s'il est situé au sud du 55e parallèle (06.DM-65, p. 10).

La Table des préfets de la Côte-Nord insiste aussi sur les incidences financières de l'éloignement de ces communautés. Les coûts d'accès à des ressources techniques, professionnelles et matérielles, de même que les coûts exorbitants qu'exigent la collecte et le transport vers un centre de traitement influent sur les possibilités de récupération et de recyclage des matières résiduelles (09.DM-3).

Quant au Centre québécois du droit de l'environnement, il propose que les décharges en milieu nordique, tout comme les décharges en tranchée et les décharges pour les déchets de pourvoiries, soient

assujetties à l'obligation de cotiser à un fonds de gestion postfermeture en vertu du projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale (06.DM-33, p. 88).

L'obligation de brûler les déchets dans les décharges en milieu nordique soulève en outre des inquiétudes compte tenu «de la production de contaminants» (09.DM-8) ou «de l'accumulation de certains éléments non biodégradables et des matières toxiques dans les sols» (00.D-8.22). Cette crainte concernant le brûlage des déchets a été exprimée par plusieurs participants tout au long de l'audience (01.DM-6; 03.DM-12; 09.DM-6; 12.DM-7).

La position de la Commission

À l'instar de la Direction régionale de la santé publique de la Côte-Nord, la Commission est d'avis que, pour des raisons d'équité envers les populations habitant des localités éloignées des centres urbains et par souci de protéger la qualité de l'environnement pour les générations à venir, il convient de prendre les mesures pour assurer la protection de ces milieux. Il importe de s'assurer que les milieux nordiques ne deviennent pas des lieux de transfert de résidus en provenance de régions plus densément peuplées. Il faut en outre détourner de l'élimination les matières résiduelles qui constituent les risques les plus élevés pour l'environnement.

La Commission reconnaît qu'il pourrait ne pas être opportun d'effectuer un retour systématique de l'ensemble des matières qui présentent un potentiel de mise en valeur, étant donné le coût important du transport que cela pourrait représenter. Elle estime qu'il convient tout au moins d'effectuer une séparation des métaux pour faciliter leur récupération.

La Commission estime qu'il serait nécessaire de réaliser des études d'opportunité afin de déterminer les mesures à prendre pour la mise en valeur optimale des matières secondaires comme le papier, le verre, le plastique et le métal et que, dans toute la mesure du possible, ces matières fassent l'objet d'une mise en valeur près des centres de consommation. Il conviendra également de s'assurer que les lieux d'élimination fassent l'objet d'un suivi rigoureux en association avec la population.

La Commission est en accord avec le projet de règlement sur la mise en décharge qui prévoit limiter l'usage des décharges en milieu nordique aux seuls déchets générés dans ces milieux. Elle estime que les dispositions du projet de règlement (article 7a) est suffisamment clair pour éviter le transfert de matières résiduelles vers ce type de décharges.

La Commission est d'avis que le projet de règlement devra être complété de façon à limiter la nature des matières résiduelles que peut recevoir une décharge en milieu nordique et prévoir les mesures de surveillance adéquates. De plus, les fonds de postfermeture devront s'appliquer à ces milieux.

■ **Recommandation 57**

À l'égard des décharges en milieu nordique, la Commission propose les éléments de recommandation suivants :

1° la gestion des décharges en milieu nordique devra favoriser la séparation des métaux de façon à en faciliter la récupération future ;

2° l'élimination dans les décharges en milieu nordique des résidus domestiques dangereux de même que des matières putrescibles devra être interdite à compter de l'an 2000 ;

3° les gestionnaires des décharges en milieu nordique devront contribuer à un fonds de gestion postfermeture.

L'élimination dans les territoires non organisés

L'état de la situation

Selon les plus récentes données compilées par le ministère des Affaires municipales, le Québec compte 112 territoires non organisés (TNO) qui couvrent 1 000 655 kilomètres carrés confinés à l'intérieur de 11 régions administratives, ce qui représente près de 7 % du territoire du Québec (tableau 9.5).

La population permanente de ces territoires est actuellement évaluée à 2 523 habitants (*Répertoire des municipalités du Québec, 1996*). La population saisonnière qui fréquente ces territoires est toutefois beaucoup plus élevée compte tenu des nombreuses pourvoiries, des zones d'exploitation contrôlée (ZEC), des réserves fauniques, des secteurs de villégiature concentrée ou dispersée, etc.

Le *Règlement sur les déchets solides* prévoit des dispositions différentes selon la localisation du lieu d'élimination, l'importance de la population desservie et la nature des matières résiduelles concernées. La plupart des lieux d'élimination dans les TNO situés au sud de la région administrative du Nord-du-Québec sont des DET ou des fosses à résidus utilisées par les pourvoiries ou campements industriels. Il faut retenir que les exigences d'exploitation d'une fosse à résidus sont moindres que celles d'un dépôt en tranchée.

Le MEF n'a pas déposé de statistiques globales relatives à la gestion des matières résiduelles dans les TNO. Les données sur les fosses à résidus sont englobées avec celles relatives aux DET dans le tableau « Répartition des résidus éliminés par catégorie d'installation (1992) » déposé sous la cote 00.DA-11.

Tableau 9.5 Répartition territoriale des TNO par région administrative (1996)

Régions administratives	Population	Nombre de TNO
Bas-Saint-Laurent (01)	221 101	15
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	292 567	10
Québec (03)	646 063	9
Mauricie–Bois-Francs (04)	484 024	14
Estrie (05)	278 703	—
Montréal (06)	1 799 254	—
Outaouais (07)	305 292	7
Abitibi-Témiscamingue (08)	152 384	15
Côte-Nord (09)	100 187	10
Nord-du-Québec (10)	20 579	2
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	107 004	8
Chaudière-Appalaches (12)	382 420	—
Laval (13)	335 009	—
Lanaudière (14)	370 214	11
Laurentides (15)	415 248	11
Montérégie (16)	1 265 636	—
Total	**7 165 685**	**112**

Toutefois, certaines informations relatives à la répartition territoriale des DET dans les TNO sont glanées dans plusieurs inventaires régionaux réalisés par le MEF (tableau 9.6).

Plusieurs TNO comportent également un nombre important de dépôts illégaux répartis sur le territoire et qui existent depuis plusieurs décennies.

Le MEF a déposé en cours de mandat un document intitulé: *Les dépotoirs illicites sur les terres publiques* (00.DA-67), publié le 15 mai 1995 par le Comité interministériel composé du ministère des Ressources naturelles et du ministère de l'Environnement et de la Faune. Peu d'informations sont disponibles en ce qui concerne ces sites. En 1994, leur nombre sur les terres publiques était évalué à quelque 1 517.

Tableau 9.6 Répartition des dépôts en tranchée dans les territoires non organisés

Régions administratives	Nombre de DET	Sources
Saguenay–Lac-Saint-Jean	20	02.DA-4
Québec	1	03.DA-4
Mauricie–Bois-Francs	12	04.DA-6
Outaouais	2	07.DA-7
Atitibi-Témiscamingue	10	08.DA-4
Côte-Nord	13	00.DA-95
Lanaudière	1	14.DA-14

Le rapport du Comité interministériel contient un état de situation et une revue de la problématique, et les auteurs y soulignent:

> [...] *nous sommes amenés à penser que la prise en charge des déchets dans ces territoires (les TNO) n'est pas, règle générale, assumée par les MRC. Différentes raisons peuvent expliquer une telle situation. Administrer un TNO est peut-être un casse-tête pour une administration municipale, la MRC devant composer avec des contraintes et des impératifs très particuliers (populations saisonnières, étendue des territoires, grande variabilité dans l'évaluation foncière, difficultés de confectionner un rôle d'évaluation foncière, etc.). Il y a peut-être une confusion dans les rôles entre le MRN gestionnaire des terres publiques et les MRC, ou tout simplement les MRC n'ont peut-être pas les budgets et ressources suffisants pour assurer ce type de service.*

La proposition du MEF

Le document de consultation publique ne contient pas de propositions spécifiques visant les dépôts dans les pourvoiries et les TNO.

Le projet de règlement sur la mise en décharge concernant les dépôts des pourvoiries (00.DA-47) stipule entre autres que:

> *1º L'accès à ce mode d'élimination de déchets sera restreint au moyen de critères tels que l'accessibilité routière, la disponibilité d'un service d'enlèvement et la proximité d'un lieu d'élimination autorisé. Les décharges ou dépôts devraient être situés à plus de 50 kilomètres par voie routière carrossable, au moins pendant la période d'exploitation de la pourvoirie.*

2º *Ces lieux devront être localisés à plus de 150 mètres de tout cours d'eau ou plan d'eau (100 mètres actuellement) et à plus de 500 mètres de toute prise d'eau superficielle ou souterraine servant à l'alimentation humaine.*

3º *Le fond de ces décharges ou dépôts doit être à au moins 30 centimètres au-dessus du roc et des eaux souterraines et tout abaissement du niveau de ces eaux par pompage, drainage ou autrement est interdit.*

Les commentaires et les propositions des participants

La principale préoccupation locale touche le transfert massif de matières résiduelles à éliminer vers les TNO. Des participants suggèrent d'ailleurs d'adopter des mesures en vue de contrer toute implantation de lieux d'élimination sur des TNO.

Les participants se disent préoccupés vis-à-vis d'une gestion parfois déficiente (actuelle ou passée) des lieux d'élimination des matières résiduelles dans les TNO. Même si les quantités de matières résiduelles générées sur ces territoires sont limitées compte tenu des faibles densités de population, ils craignent néanmoins que la gestion actuelle de certains sites autorisés ou illicites puisse occasionner une contamination locale plus ou moins importante.

Un cas particulier a été porté à l'attention de la Commission, soit celui de la Coalition environnementale de Mékinac qui lutte contre un projet d'implantation d'un lieu d'enfouissement dans la ZEC Tawachiche en Mauricie. Elle s'oppose à l'enfouissement de matières résiduelles en provenance d'autres régions du Québec, qui risquent de détériorer l'environnement naturel de la ZEC dont l'affectation, comme terres publiques, vise la chasse, la pêche et la villégiature.

Il s'agit d'un projet privé du Groupe AXOR destiné à éliminer annuellement 150 000 tonnes de déchets provenant de l'extérieur de la région. Bien que les onze municipalités de la MRC de Mékinac aient adopté une résolution pour s'y opposer, le projet chemine dans la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Précisons qu'en vertu de cette procédure, le projet ne pourra voir le jour sans l'autorisation du gouvernement, en plus des autorisations requises par la *Loi sur les terres du domaine public* (L.R.Q., c. T-8.1).

Les participants souhaitent aussi que la réglementation tienne compte davantage des particularités locales et que son application éventuelle appuie les actions entreprises par les municipalités. Ils craignent que la future réglementation suscite le déversement des résidus ailleurs que dans des sites autorisés, ce qui pourrait éventuellement freiner ou faire obstacle au développement récréotouristique des régions périphériques.

Ils proposent en outre que la future réglementation applicable à ces territoires porte davantage sur l'atteinte d'objectifs environnementaux que sur la conformité des moyens utilisés.

Le Barreau du Québec, pour sa part, a soumis les commentaires suivants en ce qui a trait à l'article 124 du projet de règlement sur la mise en décharge :

> *Il n'y a aucune raison d'exempter les décharges pour déchets de pourvoirie de la nécessité d'obtenir un certificat selon l'article 22. Si de telles raisons existent, elles devraient être expliquées.*
> (06.DM-121, p. 4)

Par ailleurs, quelques participants s'interrogent sur les distinctions qu'établit la réglementation quant aux modes d'élimination des matières résiduelles dans les milieux naturels. Les dispositions particulières relatives aux décharges ou dépôts pour déchets de pourvoirie devraient, selon eux, s'appliquer aux autres modes de gestion des territoires fauniques comme les réserves fauniques et les ZEC, avec les adaptations requises.

Enfin, il a été souligné que les dépôts en tranchée, ceux en milieu nordique et ceux pour déchets de pourvoirie sont exclus du champ d'application du projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale (06.DM-33, p. 87).

Certains estiment à cet égard que ce sont justement les dépôts définitifs pour lesquels aucune mesure réglementaire postfermeture n'est prévue qui présentent des risques de pollution accrus en raison du faible niveau de protection qu'ils offrent. Ils proposent que les dépôts pour déchets de pourvoirie soient assujettis à l'obligation de cotiser à un fonds de gestion postfermeture en vertu du projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale. Les exploitants pourraient cotiser à une fiducie privée comme pour les sites d'enfouissement technique. Ils pourraient également verser les sommes perçues à une fiducie de suivi et de réhabilitation des dépôts définitifs sur l'ensemble du territoire québécois compte tenu des frais d'administration importants d'une fiducie privée. Cette fiducie servirait à assumer les coûts du suivi postfermeture des dépôts définitifs pour les exploitants qui y auraient contribué (06.DM-33, p. 88 et 89).

La position de la Commission

De l'avis de la Commission, le statut même des territoires non organisés, de même que la vocation des terres publiques font en sorte qu'il est nécessaire de s'assurer que les territoires non organisés ne deviennent pas des lieux d'implantation de décharges pour recevoir massivement des déchets en provenance des zones plus densément peuplées.

Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur n'interdisent pas l'établissement de nouveaux lieux d'élimination des matières résiduelles dans les TNO.

Il est vrai que, si les caractéristiques du territoire visé le justifient, une MRC pourrait, par son schéma d'aménagement, prévoir les zones où l'établissement d'un site technique serait permis et interdire de tels sites sur l'ensemble ou partie du territoire non organisé sous sa juridiction; l'adoption d'une réglementation locale respectant les balises du schéma d'aménagement permettrait donc de s'opposer à l'établissement d'un site technique.

Par contre, dans le cas des schémas d'aménagement déjà adoptés, il peut arriver que la possibilité de l'établissement d'un tel site dans un TNO n'ait pas été suffisamment prise en compte lors de l'élaboration du schéma d'aménagement, du règlement de contrôle intérimaire et de la réglementation locale.

Dans d'autres cas, la préoccupation pouvait être prise en compte, mais d'une manière ne répondant pas à toutes les exigences de la loi. Il ne faut pas oublier que, dans les dernières années, plusieurs municipalités ont dû accepter des ouvrages à la suite d'ordonnances des tribunaux.

D'autre part, une MRC pourrait souhaiter l'établissement d'un site d'enfouissement technique dans un TNO malgré l'opinion de l'ensemble des occupants ou des villégiateurs.

Le cas de la MRC de Mékinac démontre, de l'avis de la Commission, la nécessité d'effectuer des modifications législatives afin de protéger les territoires non organisés contre le transfert massif des matières résiduelles, ce qui irait à l'encontre de la vocation de ces territoires particulièrement en ce qui concerne la pratique des activités de chasse, de pêche et d'observation de la nature. L'agrandissement ou l'établissement de nouvelles installations d'élimination de déchets devrait, selon la Commission, être limité au dépôt en tranchée, au dépôt en milieu nordique, au dépôt dans les pourvoiries, et aux fosses à résidus des campements industriels (exploitation forestière, minière, etc.) devant desservir exclusivement les populations qui y demeurent ou y séjournent, de même que les exploitations forestières et minières.

■ Recommandation 58

Au regard de l'élimination dans les territoires non organisés, la Commission recommande les mesures suivantes :

1° la législation devra interdire, dans les territoires non organisés, l'aménagement d'équipement d'élimination ou de valorisation des résidus provenant de l'extérieur de ces territoires ;

2° les décharges pour déchets des pourvoiries devront être assujetties à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation de la part du ministère de l'Environnement et de la Faune ;

3° les gestionnaires des installations d'élimination sur les territoires non organisés devront contribuer à un fonds de gestion postfermeture et les modalités d'application devront tenir compte des volumes des matières résiduelles qui y sont éliminées.

L'incinération

L'état de la situation

Les caractéristiques générales

L'incinération est une méthode d'élimination de déchets par combustion contrôlée à haute température. Le procédé entraîne une volatilisation des matières incinérées dans une proportion de 70% à 80%, laissant la portion inorganique (non combustible) de ces matières sous forme de cendres.

La volatisation de la fraction organique sous forme gazeuse (gaz carbonique, vapeur d'eau) peut être récupérée à des fins utiles telle la production de la vapeur pour l'industrie, de l'eau chaude pour le chauffage urbain ou de l'électricité.

Selon la grosseur des cendres, une partie, communément appelée cendres volantes, est entraînée par les gaz de combustion (matières particulaires). La partie plus lourde demeure sous forme de «cendres de grilles» et de mâchefer. Ce sont des résidus inorganiques ayant un potentiel de mise en valeur qui prennent souvent le chemin de l'élimination.

Au Québec, trois incinérateurs sont actuellement exploités, soit celui de la Communauté urbaine de Québec (CUQ), celui de la Rive-Sud de Québec, à Lévis, et celui des Îles-de-la-Madeleine.

Le tableau 9.7 résume les taux d'élimination de ces incinérateurs.

Depuis la fermeture de l'incinérateur des Carrières en 1993, il n'existe plus d'incinérateur de résidus solides dans la région métropolitaine de Montréal. Un projet d'incinérateur pour l'île de Montréal a été récemment abandonné par la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal (RIGDIM).

L'incinérateur des Îles-de-la-Madeleine fait partie d'un centre intégré de mise en valeur des résidus qui inclut notamment une usine de compostage. Les limites territoriales des îles et la fragilité de leur nappe phréatique ont été parmi les facteurs considérés par les collectivités locales dans le choix de l'incinération comme mode d'élimination des résidus dans cette partie du Québec.

L'incinérateur de la CUQ est le principal moyen d'élimination des résidus de cette communauté urbaine. En plus d'éliminer des résidus municipaux, l'incinérateur brûle aussi des boues provenant de l'usine d'épuration des eaux. L'incinérateur est muni d'un système de récupération de chaleur qui permet d'alimenter la Daishowa en vapeur de procédé (06.DM-46.5; 12.DM-12).

En tout, l'incinération est utilisée pour éliminer 296 000 tonnes par année, ce qui représente 4% du total des déchets générés annuellement au Québec (00.DA-15).

Tableau 9.7 Les incinérateurs du Québec : taux d'élimination et quantités de cendres produites, 1996

Incinérateur	Quantité incinérée (t/a)	Cendres produites (t/a)
CUQ	237 000	71 100
Lévis	55 000	12 100
MRC Îles-de-la-Madeleine	4 000	1 200
TOTAL	**296 000**	**84 400**

Source: CUQ visite 1996, 12.DM-7, 12.DM-12.

L'incinération dans le monde

Soulignons, par ailleurs, que l'incinération est un mode d'élimination assez répandu dans les pays industriels. Ainsi, la part des déchets urbains éliminés par incinération représente 73 % au Japon, 55 % en Suède, 41 % en France, 89 % en Suisse, 65 % au Danemark, 37 % aux Pays-Bas, 30 % en Allemagne et 15 % aux État-Unis. Dans ce dernier cas, l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) rapporte que des 28,9 millions de tonnes qu'elle était en 1990, la quantité de résidus incinérés aux États-Unis passera à 40 millions de tonnes d'ici l'an 2000.

Il y aurait actuellement au-delà de 500 incinérateurs en activité sur le territoire des pays membres de l'Union européenne, lesquels sont, dans la majorité des cas, munis de systèmes de récupération d'énergie. De ce fait, plusieurs pays les considèrent comme des équipements de valorisation énergétique[1].

Il est à souligner que certains pays tels le Danemark et les Pays-Bas ont imposé un moratoire sur le développement de nouveaux projets d'incinération. Au Canada, l'Ontario a levé en décembre 1995 son moratoire imposé en 1992, avec l'introduction de normes d'émissions considérées les plus strictes au monde en ce qui concerne les organochlorés et les métaux lourds[2].

Les coûts de l'incinération

L'incinération est une technique qui nécessite des investissements importants en infrastructures, équipement de combustion et de récupération de chaleur, dispositifs d'épuration de gaz et systèmes de

1. The management of Municipal Solid Waste in Europe, et PRISM: World Resource Foundation, January 29, 1996. wwww.wrfound.org.uk/wrftbash.html
2. Guideline A-7: Combustion and Air Pollution Control Requirements for New Municipal Waste Incinerators, December 1995, Ministry of Environment and Energy, Ontario.

prise en charge des cendres. L'amortissement de ces investissements occasionnent habituellement des coûts d'élimination plus élevés que la mise en décharge.

Les gestionnaires de l'incinérateur de la CUQ évaluent leurs coûts d'exploitation entre 95$ et 100$ la tonne, se rapprochant des tarifs américains qui varient entre 60$ et 175$ la tonne. Quant à l'incinérateur de la Rive-Sud (Lévis), ses coûts d'exploitation sont entre 35$ à 49$ la tonne. Enfin, selon les projections qui avaient été présentées dans le cadre du projet d'incinération maintenant abandonné de la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal, les coûts d'élimination devaient s'élever à 108$ la tonne.

En sus des coûts d'implantation des infrastructures, les frais d'exploitation varient d'un incinérateur à l'autre selon le mode d'exploitation. Des tâches telles la ségrégation des cendres volantes et des cendres de grille et leur élimination représentent des charges supplémentaires à intégrer aux coûts d'exploitation. À titre d'exemple, le coût total d'élimination des cendres volantes générées par les trois incinérateurs (00.DA-35) est estimé à près de 1,3 million de dollars pour 1995, ce qui représente en moyenne 4,40$ la tonne de déchets incinérés (12.DM-12; 00.DA-35).

Les impacts environnementaux de l'incinération

Les impacts environnementaux de l'incinération sont essentiellement liés aux émissions atmosphériques et aux cendres comme vecteurs potentiels de pollution des eaux et du sol lorsque mises en décharge. Comme ce procédé de combustion exige un apport constant de matières à incinérer pour justifier l'investissement, plusieurs estiment que ce mode d'élimination constitue un frein aux efforts de récupération et au recyclage des matières résiduelles.

Les émissions atmosphériques

Les émissions des incinérateurs sont constituées à 99,95 % de composés chimiques non réglementés: le gaz carbonique, la vapeur d'eau, d'oxygène et d'azote et d'autres gaz inertes. Le reste des émissions est principalement constitué de polluants atmosphériques qui font l'objet d'une réglementation: le monoxyde de carbone, les gaz acides (oxydes de soufre, oxydes d'azote, acide chlorhydrique) et les matières particulaires.

Dans les gaz de combustion se trouvent également d'autres polluants à l'état de traces, selon la nature des matières incinérées, les conditions de combustion, et l'efficacité des systèmes d'épuration des gaz. Ces polluants pourraient inclure, entre autres, des composés organiques volatiles (COV), des biphényls polychlorés (BPC), des hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), des organochlorés telles les dioxines (polychlorodibenzodioxines, PCDD) et furannes (polychlorodibenzofurannes, PCDF), et des métaux lourds (l'arsenic, le plomb, le cadmium, le zinc, le mercure, le chrome, etc.).

Les composés organochlorés sont réputés être les contaminants les plus toxiques attribuables à l'incinération des déchets. Parmi ces composés, les dioxines et les furannes retiennent particulièrement l'attention à cause de leur toxicité fort élevée, leurs effets potentiels comme agents cancérigènes et

tératogènes chez l'humain, leur capacité de s'accumuler dans le tissu adipeux des animaux à travers la chaîne trophique, et leur rémanence dans l'environnement.

Les PCDD et PCDF sont des produits secondaires émis à des niveaux variés par tout procédé de combustion. L'identification et la quantification exacte de leurs sources au Canada constituent le mandat d'un groupe de travail fédéral-provincial créé à cette fin en décembre 1995. L'information préliminaire disponible concernant ces polluants rapporte que l'incinération des déchets solides serait responsable de 15% à 25% du total de ces émission au Canada (entre 200 et 500 grammes total équivalent (TEQ) par année) (00.DC-52).

Dans d'autres pays, il a été établi que les incinérateurs représentent la source principale d'émission de dioxines et de furannes chlorées dans l'environnement. Ainsi, dans une étude ayant inventorié toutes les sources industrielles des dioxines aux Pays-Bas, l'Institut national de recherche scientifique de ce pays a attribué aux incinérateurs de déchets urbains la contribution de 382 grammes total équivalent (TEQ) de dioxines en 1991 sur un total national de 484[1]. La même étude affirme que l'introduction de normes plus strictes, lesquelles sont déjà en vigueur, aura l'effet de ramener le taux néerlandais d'émission à 54,7 grammes par an. De ce flux annuel, 3 grammes seulement seront attribuables aux incinérateurs de déchets urbains aux Pays-Bas. Dans cette perspective, le bois traité au pentachlorophénole sera la source principale de dioxine dans ce pays, avec une contribution de 20 grammes par année. La pratique de traiter le bois avec cette substance est d'ailleurs bannie dans plusieurs pays industriels.

Les effets d'autres contaminants susceptibles d'être présents dans les émissions atmosphériques de l'incinération sont aussi souvent évoqués. Cela s'applique particulièrement aux métaux lourds tels le cadmium, le chrome, le mercure et le plomb à cause de leurs effets cancérigènes et neurotoxiques.

Finalement, comme tout procédé de combustion, l'incinération est source de gaz acides tels les oxydes d'azote, les oxydes de soufre, l'acide chlorhydrique et les composés organiques volatiles. Les gaz acides sont des irritants respiratoires à partir de certaines concentrations, et ils sont des agents d'acidification du milieu par le biais de dépôts et de précipitations acides. Quant aux composés organiques volatiles (COV), ils sont des agents qui contribuent, en présence d'oxydes d'azote, à la formation du smog urbain, et à augmenter la concentration de l'ozone troposphérique.

Il est à noter par ailleurs que les quantités totales de contaminants émises par l'incinération demeurent, sommes toutes, marginales par rapport à l'ensemble de sources mobiles et fixes de pollution atmosphérique dans les sociétés industrielles d'aujourd'hui (industries primaires, secondaires et tertiaires, moyens de transport).

Les cendres

Tel qu'il a été mentionné, deux sortes de résidus solides résultent de l'incinération, soit les cendres de grille et les cendres volantes. Constituant près de 80% de ces résidus, les cendres de grille sont des résidus inorganiques stables assimilables aux ferrailles. Ces cendres pourraient contenir des composés

1. RIVM/TNO Inventory of Dioxin Sources in the Netherlands, 1991

organiques et des organochlorés à des concentrations souvent inférieures à 1 ng/g, ou partie par milliard. Étant non solubles dans l'eau, ces contaminants ne sont pas facilement mobilisables par lixiviation.

Plus solubles que les cendres de grille, les cendres volantes ont une teneur plus élevée en métaux volatilisables tel le mercure, teneur qui varie selon la concentration originale de ces métaux dans les matières incinérées. Facilement lixiviables, la présence de ces métaux confèrent à ces cendres des caractéristiques qui, dans la plupart des cas, justifient, leur classification comme déchets dangereux. Ces cendres peuvent également contenir des traces de composés organiques et des organochlorés[1].

La relation entre le recyclage et l'incinération

Malgré des affirmations à l'effet contraire, les responsables de l'incinérateur de la CUQ estiment que la présence d'un équipement d'incinération peut se concilier avec une politique de mise en valeur des matières résiduelles. En audience, ils ont affirmé que les efforts de récupération et de recyclage ne conduisaient pas à une baisse sensible du pouvoir calorifique des résidus incinérés. Si la récupération réduit le flux de matières combustibles tels le papier et le plastique, elle enlève également des matières non combustibles comme le verre et les métaux qui contribuent aux coûts de manutention, augmentent les quantités de cendres et de mâchefer et absorbent inutilement une part de la chaleur de combustion, réduisant ainsi l'efficacité thermique globale du procédé.

Le même raisonnement s'appliquerait, selon eux, à la valorisation des résidus organiques et putrescibles. Même s'il s'agit de matières combustibles, leur séparation du flux de déchets à incinérer ne conduirait pas à une baisse dans la même proportion du pouvoir calorifique de ces déchets, en raison de l'humidité relativement élevée des résidus organiques qui réduit l'efficacité thermique de l'incinération.

Ces constats concorderaient avec ceux colligés dans une étude européenne qui conclut que l'introduction d'un tri à la source généralisé en France (20 % de taux de récupération dans les premières années) ne conduirait qu'à une baisse de 12 % de la quantité de chaleur produite par l'incinération des résidus poste-tri (00.DA-109).

Toutefois, il est à noter qu'au-delà d'un certain niveau de récupération du papier et des plastiques, le pouvoir calorifique des déchets urbains ne serait plus en mesure de maintenir un rendement calorifique suffisant à alimenter des équipements auxiliaires de valorisation énergétique. Cela pourrait aussi réduire la stabilité thermique d'un incinérateur au point de rendre nécessaire le recours à des combustibles d'appoint, augmentant ainsi les coûts de l'incinération. La réduction progressive du pouvoir calorifique des résidus urbains à mesure de l'avancement du recyclage pourrait inciter à incinérer davantage de résidus industriels et commerciaux qui sont souvent exempts de matières humides, ce qui pourrait constituer une frein à leur mise en valeur.

1. *État de l'environnement*, gouvernement du Canada, 1991

Les normes québécoises

À partir d'une capacité de traitement de deux tonnes métriques par heure, la construction d'un incinérateur de déchets urbains et l'augmentation de la capacité d'un incinérateur existant sont assujettis, en vertu du paragraphe r) de l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.9), à la procédure d'évaluation prévue aux articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Les modalités d'exploitation d'un incinérateur sont régies par le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, le *Règlement sur les déchets solides* et, le cas échéant, par le *Règlement sur les déchets dangereux* pour les cendres d'incinération.

En vertu du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, seules les matières particulaires et l'acide chlorhydrique sont régis par des normes d'émission. Le règlement stipule aussi que la contribution de l'incinérateur à la concentration de polluants comme le SO_2, le CO, le NO_2 et le plomb dans l'air ne doit pas conduire à un dépassement des normes sur la qualité de l'air ambiant incluses dans le règlement.

En 1989, des critères d'émissions ont été proposés par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) en vue d'améliorer l'encadrement réglementaire des incinérateurs au Canada. Les lignes directrices relatives au fonctionnement et aux émissions des incinérateurs de déchets solides urbains couvrent non seulement les contaminants encadrés par le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, mais elles s'étendent aussi à d'autres rejets pour lesquels aucune norme québécoise n'est en vigueur. Cela concerne notamment les composés organiques (dioxines et furannes, etc.), les métaux (mercure, plomb, etc.) ainsi que les différents gaz acides (acide fluorhydrique, oxydes de soufre et d'azote).

Le MEF a publié plusieurs projets visant à modifier le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*. Le dernier de ces projets se trouve dans la version technique du 12 mai 1995 (00.DA-93). Même s'il n'est pas en vigueur, ce projet est utilisé par le MEF pour encadrer l'incinération au Québec, notamment les nouveaux projets. L'essentiel de ces normes, figurant au tableau 9.8, s'inspirent des lignes directrices du CCME de 1989.

Par ailleurs, l'encadrement de l'incinération sur le territoire de la CUM relève d'un régime réglementaire particulier. En effet, la loi lui donne juridiction en matière de réglementation de la qualité de l'air et de l'eau sur son territoire. Elle assume donc le contrôle et le suivi des émissions atmosphériques et des rejets liquides des installations industrielles, y compris, le cas échéant, les incinérateurs de déchets urbains. La CUM dispose à cette fin du *Règlement 90 relatif à l'assainissement de l'air*. Ces normes réglementaires sont toutefois nettement inférieures aux exigences proposées par les lignes directrices du CCME.

Le suivi et le contrôle de la gestion des cendres d'incinération sont régis par le *Règlement sur les déchets solides*. Actuellement, les exploitants peuvent mélanger les cendres de grille et les cendres volantes pour les enfouir dans les lieux d'enfouissement sanitaire. Peu coûteux, ce mode d'élimination comporte cependant un risque de contamination. Les analyses effectuées sur des sites d'enfouissement recevant ces cendres ont d'ailleurs démontré de fortes concentrations de contaminants qui dépassent les normes de lixiviation prescrites par la réglementation actuelle.

Tableau 9.8 Les normes d'émission encadrant l'incinération en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec

Polluant	Concentration maximale Colombie-Britannique	Concentration maximale Ontario	Concentration maximale Québec
Matières particulaires	20 mg/m^3	17 mg/m^3	20 mg/m^3 (50 pour des incinérateurs de capacité inférieure à 1 tonne par heure)
Monoxyde de carbone	55 mg/m^3	pas de norme	57 mg/m^3
Dioxyde de soufre	250 mg/m^3	56 mg/m^3	pas de norme
Oxydes d'azote (en NO^2)	350 mg/m^3	110 ppmv	pas de norme
Chlorure d'hydrogène	70	27 mg/m^3	75 mg/m^3 (150 pour des incinérateurs de capacité inférieure à 1 tonne par heure)
Fluorure d'hydrogène	3 mg/m^3	pas de norme	pas de norme
Hydrocarbures totales (en CH_4)	40 mg/m^3	100 ppmv	pas de norme
Arsenic	4 $\mu g/m^3$	pas de norme	pas de norme
Cadmium	100 $\mu g/m^3$	14 $\mu g/m^3$	pas de norme
Chrome	10 $\mu g/m^3$	pas de norme	pas de norme
Plomb	50 $\mu g/m^3$	142 $\mu g/m^3$	pas de norme
Mercure	200 $\mu g/m^3$	57 $\mu g/m^3$	pas de norme
Chlorophénoles	1 $\mu g/m^3$	pas de norme	pas de norme
Chlorobenzènes	1 $\mu g/m^3$	pas de norme	pas de norme
Hydrocarbures aromatiques polycycliques	5 $\mu g/m^3$	pas de norme	pas de norme
BPC	1 $\mu g/m^3$	pas de norme	pas de norme
Dioxines et furannes (en 2, 3, 7, 8 TC DD)	0,5 ng/m^3 (ligne directrice du CCME, 1989)	0,14 ng/m^3	0,5 ng/m^3 (pour des incinérateurs de capacité supérieure à 2 tonnes par heure seulement)

Notons que la nature et la quantité de polluants émis dépendent de la qualité de la combustion et de la composition des résidus à incinérer. Pour assurer la conformité aux normes, les nouveaux incinérateurs recourent à un niveau élevé d'automatisation pour le contrôle des paramètres de combustion et des systèmes d'épuration des gaz; cette automatisation permet aussi d'adapter les conditions d'exploitation aux caractéristiques variables des résidus incinérés.

Pour ce qui est des résidus solides de l'incinération, l'incinérateur de la CUQ confie les cendres volantes et les chaux usées à Stablex à des fins de traitement comme déchets dangereux et ce, depuis 1993. Quant aux cendres de grille, elles sont enfouis à Saint-Tite-des-Caps avec les autres résidus domestiques. Les cendres volantes et les cendres de grille de l'incinérateur des Îles-de-la-Madeleine sont mélangées et entreposées temporairement dans un lieu étanche. Un projet de décharge étanche pour l'élimination permanente de ces cendres fait actuellement l'objet d'une évaluation environnementale. Les cendres volantes et les cendres de grille de l'incinérateur de la Rive-Sud à Lévis sont mélangées et enfouies dans un LES aménagé spécialement à cet effet. Le MEF a constaté l'existence de certains problèmes de conformité de ce site en matière de lixiviation (12.DM-7).

La proposition du MEF

Le MEF met de l'avant, dans son document de consultation, la proposition suivante:

> *Le ministère de l'Environnement et de la Faune n'autorisera les projets d'incinération que lorsque la démonstration lui aura été faite qu'ils ne constituent pas une entrave à la mise en valeur des résidus.*

Par ailleurs, le Ministère annonce que le nouveau règlement sur la gestion des matières résiduelles resserra les normes relatives aux émissions atmosphériques et à la gestion des cendres.

Les commentaires et les propositions des participants

Conscients des impacts de l'incinération sur l'environnement et sur les efforts de mise en valeur, un certain nombre de participants estiment que l'incinération devrait être interdite. D'autres appuient la proposition du MEF dans la mesure où seront adoptés des critères plus stricts visant la protection de la santé et de l'environnement ainsi que des objectifs de récupération et de recyclage. Quelques participants sont favorables à l'incinération, particulièrement lorsqu'elle est comparée avec d'autres modes d'élimination tels que la mise en décharge.

L'impact de l'incinération, abondamment commenté par les participants, consiste en la dispersion de contaminants dans l'atmosphère de même que la formation de cendres toxiques. Plusieurs, citant des études canadiennes et américaines, soutiennent que les dioxines, les furannes, les métaux (plomb, mercure, arsenic, etc.) et autres substances polluantes (HAP, BPC, NOX, etc) issus de la combustion des déchets se retrouvent en quantité non négligeable dans les fumées des incinérateurs. Selon eux, ces

substances bioaccumulables et persistantes constituent un risque pour la santé des populations exposées. Lors de l'audience publique, la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches a déposé une étude qu'elle a réalisée sur les émissions atmosphériques de l'incinérateur de la Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Rive-sud de Québec. Cette étude démontre la présence, dans le secteur avoisinant l'incinérateur, de dioxines et de furannes en concentration 17 fois supérieure à celle retrouvée dans le lait des vaches de sept autres zones industrielles au Québec (12.DM-16.1).

Plusieurs participants ont souligné le caractère toxique des résidus solides de l'incinération. Dans le cas des cendres de grille, lesquelles sont enfouies, elles aggravent le problème de la sécurité des lieux d'enfouissement. Les cendres volantes, traitées à grands frais comme déchets dangereux, présentent un danger supplémentaire pour les travailleurs qui les manipulent.

Des participants ont également souligné que les risques de ce mode d'élimination sont liés aux types de matières incinérées et aux conditions d'exploitation. Ainsi, selon eux, l'incinération de matières résiduelles contenant de grandes quantités de produits synthétiques génèrent de nouvelles substances dont la nocivité est méconnue. Greenpeace et le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets citent notamment le cas du polychlorure de vinyle (PCV) dont l'incinération devient la source d'émission d'organochlorés comme les dioxines.

Les dangers potentiels reliés à l'incinération amènent des participants à suggérer un renforcement des normes concernant les émissions atmosphériques. Plusieurs font référence aux normes proposées par le CCME, qui sont plus exigeantes que celles actuellement retenues par le MEF. Certains désirent que ces normes plus strictes soient appliquées aux incinérateurs existants.

Pour de nombreux participants, l'incinération constitue une entrave à la mise en valeur des matières résiduelles recyclables et empêche le développement de nouveaux débouchés pour ces matières. L'incinération est un procédé irréversible qui détruit définitivement des matières résiduelles pouvant être considérées comme des ressources. L'incinération, pour plusieurs, est en contradiction avec une approche écologique basée sur les 3RV, et elle incite davantage à la surconsommation qu'au développement d'un système de gestion responsable. De plus, le coût des infrastructures d'incinération nécessite un approvisionnement constant et un volume suffisant qui, selon eux, créent une dynamique de dépendance à l'égard de ce mode d'élimination au détriment de modes plus écologiques de gestion des matières résiduelles. Quelques-uns craignent que les besoins d'approvisionnement d'un incinérateur ne deviennent une incitation à accepter des déchets en provenance d'autres régions (02.DM-4; 06.DM-98; 08.DM-2).

D'autres participants ont indiqué que, dans la mesure où des pratiques de récupération et de recyclage des matières résiduelles sont bien établies, l'incinération pour la production d'énergie constituait une avenue intéressante de mise en valeur. L'Association canadienne de l'industrie du médicament a souligné que la destruction des produits pharmaceutiques par incinération ne devrait pas être restreinte par l'application de la proposition du MEF (06.DM-107).

Parmi les opposants à l'incinération, certains estiment qu'il s'agit d'une technologie qui devrait être exclue de la gestion des matières résiduelles. D'autres vont jusqu'à demander la fermeture des

incinérateurs existants et qu'aucun nouveau projet d'incinération, même dans le cas d'une cimenterie, ne soit autorisé.

Enfin, d'autres encore ont souligné l'importance de soumettre tout projet de construction d'un incinérateur à un examen public.

L'incinération trouve par ailleurs un appui auprès de certains secteurs. Ainsi, pour la Communauté urbaine de Québec, l'incinération constitue un mode acceptable d'élimination des déchets domestiques pour les matières non récupérables, en complément aux mesures des 3RV. Pour eux, l'incinération ne constitue pas un mode d'élimination, mais un traitement des matières résiduelles en ce qu'il permet de réduire le volume et la quantité de déchets à enfouir.

La CUQ affirme aussi que l'incinération est une façon de mettre en valeur par la récupération et le recyclage des cendres de grille et des mâchefers. Par la valorisation énergétique, l'incinérateur permet d'éviter à la compagnie Daishowa l'utilisation d'autres combustibles qui seraient autant de sources de pollution. Pour sa part, la CUO est d'avis que l'incinération constitue un mode d'élimination à envisager en l'absence de lieux appropriés pour la mise en décharge des résidus, ou lorsque les coûts deviennent les mêmes pour les deux modes d'élimination (07.DM-14).

Par ailleurs, le Comité de santé environnementale du Québec a réitéré en audience les conclusions de son évaluation comparative des deux modes d'élimination généralement utilisés, soit l'incinération et la mise en décharge, concluant que, «les risques à long terme pour l'environnement sont plus élevés pour l'enfouissement sanitaire que pour l'incinération».

La position de la Commission

L'une des positions de principe les plus généralement défendues et partagées par un grand nombre de participants vise l'abolition pure et simple de ce mode d'élimination. Les deux motifs invoqués à l'appui de ces demandes ont trait, d'une part, aux risques environnementaux qu'entraînerait l'incinération et, d'autre part, aux effets négatifs qu'elle aurait sur les activités de mise en valeur.

La Commission se doit d'analyser à leur juste valeur chacune de ces craintes. Quant à l'impact environnemental de l'incinération, la Commission se doit d'établir une comparaison avec l'autre mode dominant d'élimination qu'est la mise en décharge. En effet, tant qu'il y aura des déchets ultimes à éliminer, ces deux options pourront être envisagées dans l'élaboration d'une stratégie de gestion. La Commission est néanmoins consciente que ceux qui s'opposent à l'incinération ne recommandent pas pour autant la mise en décharge. Toutefois, en ce qui a trait aux impacts environnementaux invoqués au soutien de la position de bannir l'incinération, la comparaison s'impose.

La Commission se propose donc de souligner les similitudes et les différences qui caractérisent ces modes d'élimination afin de statuer sur la pertinence des propositions formulées par le MEF et certains participants.

L'incinération et la mise en décharge: parallèles et contrastes

L'incinération, tout comme la mise en décharge, vise à rendre inertes les déchets par la voie d'un procédé de décomposition. Dans le cas de la mise en décharge, il s'agit d'une décomposition biologique effectuée par l'action bactérienne. L'incinération atteint le même but par un procédé de combustion, c'est-à-dire une décomposition thermique à haute température en présence d'oxygène.

Dans les deux cas, la réduction massique que subissent les déchets est l'effet d'émissions gazeuses résultant des activités de décomposition. Dans le cas de l'incinération, il s'agit pour l'essentiel du volume de gaz carboniques et de vapeur d'eau. Quant aux décharges, les émissions gazeuses ont pour composantes principales le gaz carbonique, la vapeur d'eau et le méthane, ce dernier étant le produit des activités de décomposition des déchets organiques et putrescibles dans un environnement où l'oxygène est limité.

Comme le procédé d'oxydation est rarement complet dans les deux modes d'élimination, la mise en décharge génèrent une catégorie de polluants atmosphériques communément appelés composés organiques volatiles (COV) à base de carbone. Certains de ces composés sont particuliers aux décharges (aldéhydes, cétones, etc.), d'autres sont particuliers aux incinérateurs de déchets et aux autres installations thermiques similaires (HAP, dioxines, furannes, etc.).

Dans un cas comme dans l'autre, le profil chimique final des émissions est largement tributaire des déchets destinés à l'élimination. Ainsi, une décharge qui ne reçoit pratiquement pas de matières organiques et putrescibles ne produira que peu ou pas de COV. Un incinérateur qui ne reçoit pas de déchets contenant du chlore ne produira pas d'organochlorés telles les dioxines et furannes. Notons également que la formation de tels contaminants est aussi fonction des conditions d'exploitation (température, régime de mélange de gaz, taux de refroidissement des gaz en phase postcombustion, etc.).

Outre le fait que les deux modes d'élimination sont des méthodes de décomposition, ils représentent tous les deux un potentiel énergétique exploitable: la mise en décharge par le biais du captage et de l'exploitation des biogaz, l'incinération en mettant à contribution la chaleur de combustion à des fins utiles telle la production de vapeur. Finalement, les deux modes d'élimination constituent, toute proportion gardée, des sources de pollution atmosphérique.

Parmi les facteurs qui distinguent particulièrement ces deux modes d'élimination, soulignons que:

- La mise en décharge constitue un déplacement de responsabilité du présent vers l'avenir, ce qui se produit moins dans le cas de l'incinération où les risques et les coûts sont davantage assumés par ceux qui en bénéficient. Ainsi, la durée de décomposition des déchets à éliminer est, dans le cas de l'incinération, considérablement plus courte (le temps de combustion) que dans le cas de la mise en décharge (des décennies). L'étalement de la gestion des décharges sur de longues périodes comporte des risques de défaillance technique ou administrative dont l'incinération est exempte. La charge polluante attribuable à un incinérateur est généralement limitée à sa période d'exploitation. Sous réserve des cendres qui exigent une prise en charge adéquate, l'incinérateur cesse d'être une source de pollution à sa fermeture. Par contre, une

décharge, même munie de systèmes appropriés de captage de biogaz et de traitement de lixiviat, exige des mesures de contrôle et de surveillance pendant des décennies après sa fermeture et présente durant toute cette période un risque de pollution du milieu.

- L'incinération sans dispositifs efficaces d'épuration de gaz est une source de contaminants atmosphériques et de métaux lourds dont la dispersion est un processus rapide qui pourrait couvrir de grandes distances. Mal gérées, les cendres volantes et la chaux de traitement de gaz acides pourraient constituer une source de contamination du sol et des eaux. Une décharge sans moyens de captage et de brûlage des gaz représente aussi une source de pollution atmosphérique. De plus, sans captage et traitement, le lixiviat est une source de pollution des eaux souterraines, selon un processus de longue durée. Mal conçues et mal entretenues, les décharges forment aussi une source connue de contamination des eaux de surface.
- Sous l'angle d'un éventuel réchauffement de la planète d'origine anthropique, les incinérateurs sont sources de gaz carbonique, gaz à effet de serre. Les décharges, pour leur part, sont, sources d'émission de méthane pendant des décennies, un gaz dont l'effet de serre est 10 à 20 fois plus puissant que le gaz carbonique[1].
- En matière d'affectation du sol, l'incinération exige une surface limitée par tonne de déchets éliminés comparativement à la mise en décharge. En effet, ses exigences plus modestes en matière d'espace permettent l'installation d'un incinérateur près des centres majeurs où sont générés les déchets, telle une agglomération urbaine, évitant ainsi les besoins de transport des déchets sur de grandes distances et les problèmes qui leur sont habituellement associés (coûts, consommation énergétique, détérioration du réseau routier, potentiel d'accidents, nuisance, iniquité à l'égard des communautés abritant les décharges, etc.).

L'opportunité de bannir l'incinération

Outre les risques appréhendés pour la santé, des participants invoquent pour interdire l'incération le risque qu'elle laisse planer sur la mise en valeur des matières résiduelles et sur le gaspillage des ressources. Ceci est d'autant plus le cas, en raison des coûts élevés des équipements d'incinération qui requièrent alors un approvisionnement constant pour les amortir.

Du point de vue de la sécurité environnementale et de la santé publique et sur la base de considérations strictement techniques, la Commission ne peut identifier de facteurs qui justifieraient l'interdiction de l'incinération en faveur de la mise en décharge comme mode unique d'élimination de résidus qui ne peuvent être mis en valeur.

En ce qui a trait aux effets de l'incinération sur les efforts de mise en valeur, la Commission estime que les sites d'enfouissement technique, qui requerront la mise en place de mesures d'étanchéité, de captage

1. Une approche préventive à cet égard commande d'ailleurs une valorisation thermique du biogaz provenant des décharges, ce qui représenterait une réduction considérable de leur contribution à l'inventaire des gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

et de traitement des gaz et du lixiviat, impliqueront également des coûts plus élevés qui exerceront une pression sur les modes de traitement et de mise en valeur.

À cet égard, la question n'est pas tant d'accepter ou non un mode d'élimination particulièrement vorace, mais plus globalement de connaître l'effet de l'ensemble des techniques d'élimination de grandes quantités de résidus sur la possibilité de leur mise en valeur.

La Commission croit que la décision des autorités publiques de privilégier un mode d'élimination par rapport à un autre devra se prendre dans le strict respect des objectifs de mise en valeur et du choix de l'ensemble des collectivités susceptibles d'être touchées.

La Commission estime discutable qu'une collectivité préfère envoyer ses déchets dans une autre région pour y être éliminés, exposant une autre collectivité à des risques qu'elle aurait elle-même refusé de prendre. Tout aussi discutable est la possibilité qu'une collectivité reçoive des résidus provenant d'autres régions pour rentabiliser un incinérateur ou même un site d'enfouissement technique rendu moins rentable à la suite des efforts de mise en valeur consentis par les populations locales. C'est dans ces perspectives que les autorités publiques devront être vigilantes dans les options de gestion qu'elles auront à définir.

Selon son analyse, la Commission soumet que la proposition du Ministère laisse peu de place à tout développement ultérieur de l'incinération comme mode d'élimination. De plus, malgré certains propos à l'effet contraire, la Commission doute que les équipements d'élimination puissent s'adapter facilement à une réduction progressive des résidus destinés à l'incinération sans compromettre leur viabilité économique. La tentation de réduire les coûts d'élimination pour certaines matières résiduelles à fort potentiel calorifique va toujours être présente.

Aussi, tout en recommandant d'élargir la proposition du Ministère à l'ensemble des modes d'élimination, et notamment à la mise en décharge, la Commission ne peut cependant pas aller jusqu'à recommander l'interdiction de l'incinération comme mode d'élimination. Dans certaines circonstances et à l'intérieur des balises posées par la proposition du MEF, il peut s'avérer nécessaire, pour des raisons techniques, environnementales, économiques ou sociales, de recourir à l'incinération comme mode d'élimination.

La Commission note par ailleurs qu'il existe des situations où les caractéristiques régionales peuvent empêcher le recours à la mise en décharge comme mode optimal d'élimination des résidus qui ne peuvent être valorisés. Ainsi, le recours à l'incinération est plus justifiable dans le cas des Îles-de-la-Madeleine compte tenu de leurs limites géographiques, de leur situation insulaire, et de la fragilité de la nappe phréatique. Par ailleurs, il est difficile d'installer des décharges en milieu nordique et de les exploiter correctement vu les conditions de pergélisol qui y prédominent presque à longueur d'année. Sur le plan environnemental, l'incinération bien contrôlée représente donc une meilleure option d'élimination que les dépôts en milieu nordique. Les modes actuels de gestion des déchets constituent en effet une source de contamination des eaux de surface et de pollution atmosphériques découlant des activités de brûlage à ciel ouvert des déchets (voir chapitre 10).

De plus, si l'option de la mise en décharge s'offre comme solution de recharge à l'incinération pour les déchets urbains, il n'en est pas de même pour d'autres catégories de déchets. Citons, à titre d'exemples,

les déchets biomédicaux au sens de la réglementation actuelle, les médicaments périmés, les produits pharmaceutiques non conformes aux normes de qualité et le bois traité au pentachlorophénole mis au rebut. Pour l'une et l'autre de ces catégories de déchets, la Commission estime que la mise en décharge est une technique d'élimination à ne pas retenir pour des considérations de sécurité environnementale. Le recours à une forme de destruction thermique pour ces résidus qui ne peuvent être mis en valeur semble pour le moment inévitable.

Compte tenu de ces considérations, la Commission reconnaît le bien-fondé de la proposition du MEF à l'effet de ne permettre des projets futurs d'incinération que lorsqu'il est démontré que leur présence ne porterait pas atteinte aux efforts et aux objectifs de mise en valeur. La Commission estime que la proposition du MEF comporte suffisamment de balises pour prévenir un recours à l'incinération, comme mode d'élimination, qui pourrait nuire à la mise en valeur des matières résiduelles sur un territoire donné.

Pour ce qui est des incinérateurs existants, la Commission reconnaît qu'au-delà d'un certain seuil, la récupération et le recyclage auront certainement un effet négatif sur le rendement économique des incinérateurs existants. Cela pourrait inciter leurs gestionnaires à accepter d'incinérer à rabais des résidus combustibles provenant des ICI. Cette baisse de prix compromettrait la viabilité de toute industrie de mise en valeur qui exigerait des coûts plus élevés. Pour cette raison, la Commission recommande qu'il ne soit pas permis d'incinérer des résidus à des coûts inférieurs a ceux chargés pour l'incinération des résidus provenant de la collecte municipale.

La Commission note également l'état de non-conformité de l'incinérateur de la Rive-Sud à Lévis en ce qui a trait aux émissions atmosphériques et à la gestion des cendres. Tenant compte des travaux de réfection projetés pour le rendre conforme aux critères du CCME, la Commission estime essentiel que le MEF s'assure d'une telle mise en conformité dans les plus brefs délais, à défaut de quoi l'incinérateur devra être fermé.

Par ailleurs, l'incinération est présentement soumise, entre autres, au *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, qui date de 1978 et dont les normes d'émissions sont limitées à l'acide chlorhydrique et aux matières particulaires. En matière d'émissions atmosphériques, les carences de ce règlement sont plus que manifestes.

En matière de gestion des cendres, il serait interdit, selon le projet de règlement sur la mise en décharge, de mélanger les cendres volantes et les cendres de grille lors de leur élimination. La Commission appuie un telle disposition et estime qu'elle devrait être strictement observée.

Le MEF a élaboré un projet de règlement dans le but de pallier certaines carences, notamment en matière d'émissions des dioxines, des furannes et des métaux lourds. Dans son ensemble, le projet fait sien les critères d'émissions élaborés par le Conseil canadien des ministres de l'environnement. Huit ans après la publication des lignes directrices du CCME, ce projet de règlement n'a jamais été promulgué en bonne et due forme. Il est vrai que les projets d'incinération sont censés se conformer aux termes de ce projet de règlement, et que le MEF utilise ces lignes directrices comme critères d'autorisation de projets. Il n'en demeure pas moins qu'au sens strict du terme, le Québec ne possède pas encore une réglementation adéquate dans ce domaine.

La Commission rappelle à cet égard qu'en Ontario comme au Québec, l'incinération comme mode d'élimination des résidus n'est utilisée que pour éliminer 4 % de l'ensemble des résidus. Cela n'a pas pour autant empêché l'Ontario de se donner un réglementation stricte qui va plus loin que les critères du CCME pour encadrer l'émission des polluants jugés dangereux.

De plus, la Commission estime que les critères du CCME ne sont les plus appropriés dans le domaine de l'incinération. Comme nous l'avons vu, la plupart des pays industrialisés appliquent aujourd'hui des normes qui limitent l'émission des dioxines, des furannes et des métaux lourds à des niveaux inférieurs aux critères préconisés par le CCME.

Estimant inacceptable une telle situation, la Commission soutient que le gouvernement devrait sans délai promulguer un nouveau règlement sur la qualité de l'atmosphère qui devrait au moins être équivalent à la réglementation en vigueur en Ontario et dans les pays industrialisés.

■ Recommandation 59

En ce qui concerne l'incinération comme mode d'élimination des résidus, la Commission soumet les éléments de recommandation suivants :

1° ne permettre des projets futurs d'incinération que lorsqu'il est démontré que leur présence ne porterait pas atteinte aux efforts et aux objectifs de mise en valeur, tel que le MEF l'a proposé; cette volonté du MEF devrait viser également l'ensemble des modes d'élimination et notamment la mise en décharge;

2° il ne devrait pas être permis d'incinérer des résidus à des coûts inférieurs à ceux chargés pour l'incinération des résidus provenant de la collecte municipale;

3° le MEF devrait s'assurer que les travaux de réfection de l'incinérateur de la Rive-Sud à Lévis soient réalisés dans les plus brefs délais, à défaut de quoi l'incinérateur devrait être fermé;

4° le gouvernement devrait promulguer sans délai un nouveau règlement sur la qualité de l'atmosphère, dont les normes devraient être au moins équivalentes à celles de l'Ontario et à celles en vigueur aux États-Unis et dans les pays membres de l'Union européenne.

Chapitre 10 Le territoire de la Baie-James et le Nunavik

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois

Les Cris et les Inuit ont signé en 1975 la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ), qui leur confère, entre autres, des droits d'administration locale étendus en matière, notamment, d'éducation, de santé et d'environnement. Cette convention établit le cadre des relations entre les autochtones et les gouvernements du Québec et du Canada: régime territorial, développement économique, culturel et social, environnement, services de santé et services sociaux, modalités d'autonomie gouvernementale, etc. Depuis, plus de dix conventions complémentaires ont été signées, lesquelles ont apporté des modifications à la convention originale.

Les chapitres 22 et 23 de cette convention traitent de l'environnement et du développement futur en établissant un régime particulier de protection de l'environnement et du milieu social. Le chapitre 22 s'applique au sud du 55e parallèle et sur les terres de catégories I et II de Whapmagoostui, dans ce qu'il convient d'appeler le «territoire de la Baie-James», et le chapitre 23 s'applique au nord du 55e parallèle, dans le «Nunavik», incluant Whapmagoostui.

Les alinéas 22.2.2 et 23.2.2 y prévoient, entre autres, «l'établissement par le truchement de mécanismes de consultation ou de représentation d'un statut particulier et une participation spéciale» aux Cris dans le premier cas et aux autochtones et autres habitants de la région dans le second, «leur assurant une participation plus grande que celle normalement prévue pour le grand public».

La prochaine section traite du territoire de la Baie-James (du 49e au 55e parallèles) et celle qui suit, du Nunavik (au nord du 55e parallèle).

Le territoire de la Baie-James (du 49e au 55e parallèles)

Le contexte de la consultation

Le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ) est un organisme créé en vertu du chapitre 22 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Il est régi par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) et par la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois* (S.C. 1976-1979, c. 32).

Le CCEBJ est l'interlocuteur privilégié et officiel des gouvernements du Québec et du Canada ainsi que de l'Administration régionale crie, des corporations de villages cris, des bandes, du Conseil régional de zone et des municipalités du territoire lors de l'élaboration des lois et règlements concernant la protection de l'environnement et du milieu social du territoire de la Baie-James.

Le Comité assume également un rôle prépondérant et fondamental dans la surveillance de l'application du régime de protection de l'environnement et du milieu social institué par le chapitre 22 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et la section II du chapitre II de la *Loi sur la qualité de l'environnement.*

Le CCEBJ a eu de nombreux contacts avec la Commission sur la gestion des matières résiduelles du BAPE afin de s'entendre sur leurs rôles respectifs dans cette partie de l'audience générique qui s'est déroulée sur le territoire de la Baie-James. C'est ainsi qu'il a adopté une résolution (96-03-21-01) selon laquelle:

- le CCEBJ est favorable à une consultation par le BAPE des populations vivant sur le territoire;
- cette consultation doit être entreprise dans le respect des principes directeurs du régime, c'est-à-dire en assurant une participation spéciale des Cris au processus;
- le CCEBJ doit agir comme l'hôte de la consultation et accompagner le BAPE au cours de ses interventions sur le territoire, étant entendu que la consultation elle-même demeurait sous l'entière responsabilité des commissaires du BAPE et qu'ils conservaient leur entière discrétion à ce sujet;
- un sous-comité doit être formé par le CCEBJ pour fournir au BAPE des indications et des conseils sur le mode de consultation le mieux adapté aux droits et intérêts des Cris pour chacune des étapes prévues.

Une audience publique conjointe Commission d'enquête – Comité consultatif s'est tenue à Oujé-Bougoumou le 4 septembre 1996. Par la suite, il a été convenu de produire conjointement un chapitre concernant la région de la Baie-James.

L'Administration régionale crie

Selon l'alinéa 11 A.0.5 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, l'Administration régionale crie a les pouvoirs suivants:

- nommer les représentants cris au sein du Conseil régional de zone de la Baie-James;
- nommer des représentants des Cris au sein de tous autres structure, organisme et entité créés en vertu de la Convention;
- donner un consentement valable, lorsque la Convention l'exige, au nom des Cris de la Baie-James.

Les municipalités

La cohabitation entre autochtones et non-autochtones sur ce territoire ajoute une dimension toute particulière à l'organisation sociale, culturelle et économique locale. Plusieurs dispositions réglementaires municipales et environnementales sont différentes sur le territoire de ce qu'on retrouve dans le Québec méridional.

Sur le plan municipal, certains règlements, comme ceux qui ont trait à la taxation et à l'urbanisme, doivent être adoptés directement par le gouvernement du Québec qui s'assure ainsi du respect de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois.*

Cette situation a aussi pour conséquence d'exclure la municipalité de la Baie-James et les villes de Chapais, Chibougamau, Lebel-sur-Quévillon et Matagami de l'application de certaines dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et notamment des dispositions relatives aux obligations des municipalités régionales de comté. Cette exclusion crée d'ailleurs des problèmes pour l'application des plans de gestion intégrée des matières résiduelles tels qu'ils sont proposés par le MEF (10.DM-7, p. 1-2).

Les caractéristiques du territoire

Le milieu naturel

Le territoire de la Baie-James s'étend du 49^{e} au 55^{e} parallèles et inclut, au nord de ce dernier parallèle, les terres de catégories I et II de Whapmagoostui. Il comprend deux régions distinctes quant à leurs caractéristiques biophysiques : les terres côtières et celles de l'intérieur. Ces caractéristiques, et surtout les conditions hydrogéologiques qui en découlent, influencent grandement le mode de gestion des matières résiduelles.

Dans les régions côtières, les dépôts fins, principalement constitués d'argiles marines, créent des conditions d'imperméabilisation qui maintiennent la nappe phréatique près de la surface et entraînent la formation de tourbières. Les quelques bancs d'emprunt le long des routes et à proximité des villages sont souvent utilisés pour l'enfouissement de déchets. Cependant, en raison des conditions hydrogéologiques régionales, ces bancs d'emprunt ne conviennent pas, en règle générale, à l'installation de sites d'élimination par atténuation (10.DM-5, p. 7).

Vers l'intérieur, les dépôts meubles sont grossiers et surtout d'origine morainique. L'érection du complexe hydroélectrique La Grande et les activités d'exploitation forestière ont occasionné la construction de centaines de kilomètres de routes, de qualité très variable. La mise en place de ces infrastructures a demandé l'ouverture de nombreux bancs d'emprunt exposés au rejet incontrôlé de déchets. Une vingtaine de sites d'exploitation minière, aujourd'hui abandonnés ont aussi été utilisés comme sites de décharges (document 10.DM-5, p. 6).

Le milieu humain

En décembre 1995, le territoire de la Baie-James comptait 32 596 habitants répartis en neuf villages cris et cinq municipalités non-autochtones.

Cinq des neuf villages cris sont établis le long du littoral, comme Waskaganish, Eastmain, Wemindji, Chisasibi et Whapmagoostui (localisés au nord du 55e parallèle), alors que les quatre autres se sont implantés à l'intérieur des terres, comme Nemiscau, Waswanipi, Oujé-Bougoumou et Mistissini. Ces villages regroupent une population d'environ 12 000 personnes. La gestion des ordures ménagères et des matières résiduelles provenant des camps de chasse et celle des quantités d'huiles usées et de débris métalliques issus des parcs de véhicules de nivellement, d'excavation ou de remorquage constituent les principaux problèmes vécus par les communautés cries. Les activités de type industriel sont limitées ou inexistantes dans les villages cris (10.DM-5, p. 2-3).

Pour leur part, les municipalités non autochtones comptent environ 20 500 personnes. La municipalité de la Baie-James regroupe les populations de quatre villages et trois hameaux fondés à l'époque de la colonisation ou lors du développement des ressources minières, forestières ou hydroélectriques et elle enclave quatre municipalités, celles de Chapais, Chibougamau, Lebel-sur-Quévillon et Matagami. Elle est actuellement gérée par les administrateurs de la Société de développement de la Baie-James.

Dans le cas des municipalités situées sur le territoire de la Baie-James, les matières résiduelles englobent, outre les ordures ménagères, les résidus générés par les activités industrielles et celles liées à la production hydroélectrique. Le tableau 10.1 présente la répartition des populations des communautés cries et des municipalités du territoire.

Tableau 10.1 Population des communautés cries et des municipalités sur le territoire de la Baie-James

Communautés cries[1]	Population (décembre 1995)	Municipalités[2]	Population (décembre 1995)
Chisasibi	2 794	Chapais	2 423
Eastmain	487	Chibougamau	8 978
Mistissini	3 035	Lebel-sur-Quévillon	3 463
Nemaska	316	Matagami	2 499
Oujé-Bougoumou	560	de la Baie-James	3 216
Waskaganish	1 868		
Waswanipi	1 301		
Wemindji	1 068		
Whapmagoostui	588		
TOTAL	**12 017**		**20 579**

1. Source: 10.DM-5, p. 5.
2. *Répertoire des municipalités du Québec, 1996.*

L'élimination des matières résiduelles

Les lieux d'élimination

Le territoire de la Baie-James compte 44 dépôts en tranchée. Ceux qui sont exploités par la municipalité de la Baie-James desservent les secteurs habités de Chapais-Chibougamau, Joutel, Matagami, Miquelon, Desmaraisville, Villebois, Val-Paradis, Beaucanton et Radisson (10.DM-7). À l'exception de la communauté crie de Némaska, qui partage un dépôt en tranchée avec la sous-station d'Hydro-Québec située à proximité (10.DM-2), chacun des villages cris dispose du sien propre. Les entreprises privées ou publiques qui exploitent des dépôts en tranchée sont rattachées aux activités de production d'électricité, de construction, et d'exploitation forestière ou minière (00.D-8.2.4.7).

Quatre dépôts de matériaux secs sont exploités sur le territoire; trois sont utilisés et gérés par Hydro-Québec et le quatrième, par la Ville de Chapais. La région ne possède qu'un lieu d'enfouissement sanitaire, qu'exploite la Ville de Chibougamau. Il appert que la vie utile de ce site serait écourtée d'environ dix ans en raison de l'enfouissement des cendres de l'usine de cogénération de Chapais qui seraient plus abondantes (10.DM-4).

Outre ces installations, on trouve sur le territoire cinq lieux d'élimination de boues de fosses septiques, sous forme de dépôts en tranchée, gérés par la municipalité de la Baie-James (10.PR-8). De plus, environ 80 fosses à résidus sont utilisées par les pourvoyeurs, les entreprises ou les campements industriels (séance du 3 mai 1996, p. 16-17).

Deux projets de lieux d'élimination étaient à l'étude pendant la tenue de l'enquête et de l'audience publique: un projet de DMS, présenté par la Ville de Matagami, et un projet de lieu d'enfouissement sanitaire (LES). Le projet de LES, d'abord instauré par une entreprise privée, a ensuite été repris par la Ville de Chapais. Le projet portait sur une capacité annuelle d'enfouissement de 175 000 m^3 et impliquait que 80% proviendraient de l'extérieur de la région afin de répondre aux besoins d'approvisionnement d'un projet pilote de traitement de déchets (10.DA-6).

La collecte sélective, la récupération et la valorisation

Malgré la bonne volonté des élus municipaux, les faibles quantités récupérées constituent une contrainte à la mise en place de la collecte sélective. Le représentant du MEF a indiqué lors de l'audience que seule la récupération des carcasses d'automobiles et d'appareils ménagers ainsi que de certains matériaux laissés par Hydro-Québec était effectuée sur le territoire de la Baie-James. Un projet de récupération du carton n'a pas eu de suites à cause des coûts élevés du transport vers le site de recyclage (séance du 3 mai 1996, p. 19). Une expérience de récupération de canettes est en cours dans la communauté de Némaska (10.DM-2).

Quant à la valorisation énergétique, il existe deux usines de cogénération, l'une à Chapais et l'autre à Oujé-Bougoumou, ainsi que cinq scieries qui utilisent des résidus ligneux pour produire de l'énergie (séance du 3 mai 1996, p. 18). Enfin, un projet de valorisation biologique de résidus organiques (compost) a été lancé dans la communauté de Némaska au cours de l'année 1995 (10.DM-2).

La faisabilité de la proposition du MEF sur le territoire de la Baie-James

Plusieurs propositions du document de consultation publique font référence à la municipalité régionale de comté comme interlocuteur privilégié auprès du gouvernement. Or, tel qu'il a été souligné en audience, le territoire de la municipalité de la Baie-James ainsi que les villes enclavées sont exclus de l'application de certaines dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (10.DM-7, 10.DM-1) par suite de la signature de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Comme l'ont indiqué plusieurs participants, cette situation rend inopérantes les propositions du MEF, dans l'éventualité où l'organisme promoteur et responsable demeurerait la MRC. Selon l'Administration régionale crie, une solution qui conférerait à la municipalité de la Baie-James les responsabilités d'une MRC serait inacceptable pour les communautés cries (10.DM-5, p. 12).

La proposition du MEF concernant les décharges en tranchée «ne tient pas debout», selon les auteurs du mémoire déposé par la municipalité de Matagami (10.DM-1, p. 15). L'application de la norme de 100 kilomètres sur le territoire de la Baie-James entraînerait la fermeture de quatre des cinq dépôts en tranchée gérés par la municipalité de la Baie-James (10.DM-7), de même que ceux de trois communautés cries (séance du 3 mai 1996, p. 137). Ainsi, Mistissini et Oujé-Bougoumou ont récemment investi près d'un demi-million de dollars pour l'ouverture de deux nouveaux sites d'enfouissement en tranchée (10.DM-5, p. 8). La question du maintien des nombreux dépôts en tranchée exploités par des entreprises privées ou par Hydro-Québec sur le territoire de la Baie-James a aussi été soulevée lors de l'audience par le représentant de la municipalité de la Baie-James (10.DM-7).

L'interdiction d'aménagement ou d'agrandissement des DMS et la restriction d'entreposage des pneus hors d'usage aux seuls sites comportant un équipement de mise en valeur ou de valorisation énergétique auraient des conséquences inacceptables pour le territoire, puisqu'on se trouverait confronté à l'obligation d'enfouir ces matières résiduelles. Considérant les grandes distances à parcourir vers les lieux de récupération et les faibles quantités de matières résiduelles, les communautés n'auraient pas d'autres choix que de les éliminer (10.DM-1, 10.DM-6 et 10.DM-7).

Les difficultés d'application de certaines exigences d'aménagement et de suivi inscrites au projet de règlement, de même que l'effort économique que requiert leur réalisation ont été soulignés lors de l'audience: caractéristiques géologiques du territoire, impossibilité d'atteindre les lieux les plus appropriés pour recevoir une décharge compte tenu de l'absence de lien routier, difficulté de faire du recouvrement pendant les mois d'hiver, financement du coût des installations (10.DM-5). L'exigence d'une garantie de 100 000 $ par dépôt a aussi été remise en question par le représentant de la municipalité de la Baie-James (10.DM-7).

L'inadéquation, pour les territoires nordiques, des mesures de collecte sélective proposées pour les territoires du Sud a été notée par plusieurs participants. Les municipalités sont confrontées à une situation géographique et démographique qui rend difficile et coûteuse l'application d'un programme de collecte sélective de type porte en porte, compte tenu de la non-rentabilité de l'opération (10.DM-4 et 10.DM-1).

Les avenues de solution proposées par les participants

La mise en place d'un organisme de concertation régionale

Les particularités du territoire de la Baie-James et les difficultés, voire même l'impossibilité dans certains cas de donner suite aux propositions du Ministère contenues dans le document de consultation publique font ressortir l'importance de mettre en place un organisme de concertation propre à la région. À la lecture des documents déposés lors de l'audience, on constate un certain consensus parmi les différents interlocuteurs à l'effet de doter la région d'un plan de gestion et de développement adapté aux besoins et aux problématiques spécifiques soulevés par la valorisation et l'élimination des matières résiduelles sur le territoire de la Baie-James.

Au cours de l'audience, des participants ont identifié certains organismes qui pourraient coordonner le dossier des matières résiduelles pour ce territoire et en assurer la gestion. Selon la municipalité de la Baie-James, cet organisme régional doit être représentatif des communautés amérindiennes et allochtones. La municipalité suggère, dans le cas de la représentativité des communautés allochtones, de confier la tâche au Conseil régional de la Radissonnie, après avoir effectué les modifications réglementaires appropriées, ou encore d'inclure cette responsabilité dans le nouveau mandat de la municipalité (10.DM-7, p. 6). Lors de l'audience, le représentant de la municipalité de la Baie-James a identifié un autre organisme, soit le Conseil régional de développement du Nord-du-Québec, où sont représentés les Cris, les Inuit et les allochtones (10.DM-5.1 et séance du 3 septembre 1996, p. 153). La municipalité de Chibougamau, quant à elle, préconise d'examiner la possibilité de mettre en place une régie intermunicipale de gestion de toutes les matières résiduelles de leur secteur (10.DM-4). La municipalité de Matagami, pour sa part, envisagerait la création d'une société d'économie mixte pour faciliter «la coordination, le respect des intérêts de chacun et la mise en commun des moyens» (10.DM-1, p. 7). Ces participants n'ont toutefois pas précisé le mandat ou la composition des organismes de concertation dont ils suggèrent la création.

L'Administration régionale crie, de son côté, propose la création d'une société nordique de gestion des déchets. Le mandat dévolu à cette société, selon l'Administration régionale crie, serait d'examiner les moyens et les méthodes convenant à la situation d'ensemble sur le territoire de la Baie-James et du Nunavik. Elle assumerait également un rôle de centre de coordination de la gestion des matières résiduelles et elle contribuerait à la recherche et au développement d'une expertise pouvant être exportée (10.DM-5, p. 10-11). Selon l'Administration régionale crie, cette proposition permettrait de développer une politique de gestion intégrée des matières résiduelles, de créer des emplois et de faire appel à la contribution des entreprises présentes sur le territoire (10.DM-5, p. 11).

Une question en débat: le transfert des matières résiduelles provenant du Sud

La demande d'exploitation d'un LES par la Ville de Chapais a relancé la question de l'utilisation des territoires nordiques comme lieux d'élimination des matières résiduelles en provenance du Sud. D'après l'évaluation faite par le comité d'examen, la justification du projet de la Ville reposait «principalement sur l'importation de déchets provenant [...] de régions du Québec situées à l'extérieur du territoire de la Baie-James et du Nord québécois» (10.DA-6).

Au cours de l'audience, deux positions, diamétralement opposées, ont prévalu quant à la provenance des résidus qui seront éliminés sur le territoire de la Baie-James. D'une part, il y a ceux pour qui les matières résiduelles constituent des ressources pour l'industrie du recyclage et de la récupération (10.DM-5.1 et séance du 3 septembre 1996, p. 121). C'est le cas de la Ville de Chapais, dont la demande d'ouverture d'un LES était liée à un projet pilote de traitement de déchets par la société BSI (Bioenergy Systems International Incorporated) (10.DA-6). D'autre part, il y a ceux pour qui l'élimination des matières résiduelles doit se faire là où elles sont générées. C'est la position défendue notamment par l'Administration régionale crie (10.DM-5, p. 11). L'image de «poubelle» qui serait alors attachée à la région irait à l'encontre du développement d'activités touristiques qui reposent sur la valorisation de la qualité environnementale des milieux nordiques, selon le Conseil d'Oujé-Bougoumou (10.DM-8). Enfin, le CCEBJ rappelle que «l'envoi de déchets vers le Nord serait un geste préjudiciable aux valeurs contemporaines prônées par le gouvernement du Québec et le MEF.

Dans le cas de Chapais, le CCEBJ a recommandé de limiter le volume des matières résiduelles à 20 000 tonnes métriques par année pour combler uniquement les besoins locaux et régionaux du territoire de la Baie-James. Malgré cet avis, une lettre du sous-ministre datée du 1er mai 1996 indiquait l'intention du Ministère d'aller à l'encontre de la recommandation du CCEBJ et d'accepter que le site de Chapais reçoive en sus jusqu'à concurrence de 80 000 tonnes métriques par année en provenance d'une autre région administrative (00.DA-124). Deux mois plus tard, le MEF se ravisait pour accorder une autorisation de 20 000 tonnes métriques par année (00.DA-124.1).

Craignant que de telles situations se répètent, le CCEBJ a demandé au MEF de décréter un moratoire sur le transfert de déchets vers le territoire de la Baie-James jusqu'à ce que la situation ait été examinée à la satisfaction des parties. Le Comité a proposé que seules les régions et les municipalités qui n'auraient pas «les caractéristiques géologiques nécessaires à l'établissement de lieux d'élimination conformes à la réglementation devraient être autorisées à éliminer leurs déchets dans d'autres régions» (10.DM-6, p. 5-6).

Le maintien des dépôts en tranchée

En ce qui concerne les dépôts en tranchée, la municipalité de Baie-James et l'Administration régionale crie ont proposé chacune leur solution. La première revendique le droit d'exploiter plus d'une décharge en tranchée compte tenu de sa situation exceptionnelle. En effet, cette municipalité doit répondre aux besoins d'une population d'un peu plus de 3 000 personnes réparties dans sept villages et hameaux disséminés sur un territoire de 350 000 kilomètres carrés (10.DM-7, p. 6).

Quant à l'Administration régionale crie, elle demande que l'article 71 du projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets inclut expressément, au paragraphe 3, les villages cris du territoire couvert par la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* qui utilisent actuellement un dépôt en tranchée (10.DM-7, p. 13), comme le sont déjà les municipalités de Baie-James, Fermont, Havre-Saint-Pierre, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Senneterre, Témiscaming et Ville-Marie dont les populations varient entre 1 100 et plus de 3 800 habitants. L'Administration régionale crie justifie sa demande par les efforts qui ont été consentis pour doter les communautés d'infrastructures adéquates: installations de piézomètres de contrôle dans toutes les décharges, construction récente de deux nouveaux dépôts en tranchée à Oujé-Bougoumou et Mistissini (séance du 3 mai 1996, p. 137; 10.DM-6, p. 9).

Mesures pour faciliter la réduction et le recyclage des matières résiduelles

Afin de faciliter la récupération des matières résiduelles, la municipalité de Baie-James favorise l'installation d'aires d'entreposage à même une décharge en tranchée (10.DM-7, p. 6). Cette demande rejoint l'une des recommandations de l'Administration régionale crie qui préconise l'entreposage de produits tels le carton, les huiles usées ou certains produits dangereux, ce qui faciliterait leur récupération sur une base annuelle ou biannuelle. Cette façon de faire autoriserait la réduction graduelle de la quantité de matières résiduelles (10.DM-5). Pour l'élimination des pneus, la municipalité de Matagami suggère d'instaurer une consigne (10.DM-1, p. 12). Enfin, l'Administration régionale crie propose qu'une étude de faisabilité sur le compostage soit menée sur le territoire de la Baie-James (10.DM-5, p. 15).

La position du CCEBJ et de la Commission

Dans l'optique d'un développement durable et harmonieux du territoire de la Baie-James, le CCEBJ et la Commission d'enquête sur la gestion des matières résiduelles avancent un certain nombre de recommandations qui sont de nature à assurer une gestion responsable des matières résiduelles. Elles tiennent compte de la faible densité de population sur le territoire, des distances considérables entre les communautés, des habitudes de vie au sein de ces communautés, des modes de développement régional et de la volonté de mettre en place des solutions issues du milieu. Elles tiennent également compte des principes directeurs du régime de protection de l'environnement et du milieu social sur le territoire.

■ **Recommandation 60**

Dans l'optique d'un développement durable et harmonieux du territoire de la Baie-James, le CCEBJ et la Commission formulent les éléments de recommandation suivants :

1º l'approche de gestion devrait assurer une prise en charge régionale des matières résiduelles générées sur le territoire de la Baie-James, tout en prévoyant, lorsque nécessaire, la réexpédition hors du territoire des matières et des équipements industriels qui ne peuvent être mis en valeur ;

2º un comité de coordination devrait être constitué pour la gestion des matières résiduelles du territoire de la Baie-James ; ce comité, composé d'élus municipaux et de représentants des administrations cries dans l'esprit de l'alinéa 22.2.2, paragraphe c, de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, aurait pour mission de réaliser le plan de gestion des matières résiduelles, de le soumettre aux mécanismes de consultation ou, selon le cas, d'obtenir l'approbation prévus au chapitre 22 de la Convention et d'en assurer le suivi. Il aurait également pour tâche de s'assurer que les volets éducation et sensibilisation se fassent de concert avec l'ensemble des partenaires. Il devra en outre respecter les principes directeurs du régime institué par le chapitre 22 ;

3º le plan de gestion regrouperait, entre autres, les éléments suivants: les prévisions de réduction des matières résiduelles, la définition des territoires de collecte, les modes de collecte, les approches et les modes de valorisation, le système de collecte et de mise en valeur des matières putrescibles, la gestion des résidus domestiques dangereux, l'implantation et la gestion d'un réseau de ressourceries, la localisation et l'exploitation des équipements d'élimination et de valorisation (thermique, biologique et autres);

4º le plan de gestion devrait être mis à jour aux cinq ans et faire l'objet d'une consultation auprès de la population, en respectant les principes directeurs du chapitre 22 de la Convention relativement à la consultation des Cris. Le rapport de consultation devrait être rendu public;

5º le plan de gestion devrait également définir les mécanismes permettant la participation du public à la surveillance et au contrôle des équipements d'élimination et de valorisation, dans le respect des principes directeurs du chapitre 22 de la Convention relativement à la consultation des Cris;

6º les orientations suivantes sont préconisées:

- favoriser la transformation des matières putrescibles et des boues organiques en compost et, à partir de l'an 2003, aucune décharge ne devrait recevoir de matières putrescibles et de boues organiques;
- privilégier la valorisation des matières organiques à des fins d'amendement ou de restauration des sols plutôt qu'à des fins énergétiques;
- appuyer la mise en place d'un réseau de ressourceries desservant chacune des municipalités et communautés;
- soutenir la création et le fonctionnement d'entreprises de recyclage sur le territoire de la Baie-James pour mettre en valeur les matières résiduelles générées sur le territoire;
- interdire le transfert des matières résiduelles à des fins d'élimination vers le territoire de la Baie-James;
- jusqu'à l'adoption du premier plan de gestion, interdire également le transfert de matières résiduelles à des fins de valorisation (thermique, biologique ou autres) vers le territoire de la Baie-James;

7º la société proposée devra s'assurer de l'implantation de mécanismes appropriés de prise en charge de matières résiduelles afin:

- d'assurer une gestion sécuritaire des résidus dangereux de provenance domestique, institutionnelle et commerciale;
- d'améliorer le rendement de la collecte et de la mise en valeur des matières recyclables de manière à atteindre des taux optimaux de diversion vers l'élimination;

8º aucune décharge ou site d'enfouissement ne devrait recevoir de résidus dangereux de toute origine à compter de l'an 2000;

9º un projet pilote de compostage devrait voir le jour sur le territoire de la Baie-James. Le protocole d'expérimentation devra être développé par le MEF, en consultation avec le CCEBJ, et les résultats devront être évalués par cet organisme avec la participation du milieu. Le projet pilote devra permettre d'évaluer la pertinence d'étendre cette technique à l'ensemble ou à une partie du territoire de la Baie-James;

10º un projet pilote d'incinération à petits volumes devra évaluer la performance, durant un temps déterminé, de l'incinération de matières résiduelles de différentes compositions après que les résidus domestiques dangereux aient été retirés:

- un tel projet devra être sélectionné au terme de la procédure d'évaluation et d'examen prévue au chapitre 22 de la Convention;
- un protocole rigoureux devrait être développé dans le cadre de cette procédure, permettant d'évaluer la performance technique et environnementale de la technologie retenue;
- l'ensemble des résultats devront être rendus publics, selon des modalités à être définies par le CCEBJ, et une consultation publique devra précéder la recommandation du CCEBJ relativement à ce procédé d'élimination;
- dans la mesure où la technique d'incinération s'avérerait une option acceptable sur le plan environnemental, technique, économique et social et que des communautés entendraient y recourir, le brûlage à ciel ouvert devrait être interdit dans les décharges de ces communautés;
- le cas échéant, la réglementation devra être revue en conséquence;

11º sur les terres où la réglementation du Québec s'applique, les sites d'enfouissement technique de même que les décharges en tranchée et les décharges pour déchets de pourvoiries devront être soumis aux mêmes exigences techniques que ceux situés sur le territoire méridional du Québec. De plus, l'article 71 du projet de règlement spécifiant les lieux où les décharges en tranchée sont autorisées devrait inclure les communautés cries présentes sur ce territoire;

12º les exploitants de pourvoiries seront tenus de retourner à un endroit approprié les barils vides d'hydrocarbure et les bonbonnes de gaz;

13º les boues et les cendres générées par les industries, y compris les entreprises forestières présentes sur le territoire, devront demeurer sous leur responsabilité. Elles devront être entreposées de façon sécuritaire en évitant de les mélanger entre elles ou à d'autres résidus, afin de permettre leur récupération et leur mise en valeur lorsque la technologie et le développement des marchés le permettront;

14º les industries, incluant les entreprises forestières, devront réaliser un bilan-audit relativement à la gestion de leurs matières résiduelles à une fréquence appropriée qui, dans tous les cas, ne devrait pas dépasser cinq ans. Le bilan-audit devrait être rendu public. Ces entreprises seront tenues de respecter les mêmes objectifs et exigences que ceux

poursuivis sur le territoire méridional du Québec. De façon générale, toute entreprise implantée sur le territoire devrait réexpédier hors du territoire les matières résiduelles et les équipements industriels qui ne peuvent être réemployés, recyclés ou valorisés sur le territoire conformément au plan de gestion des matières résiduelles;

15° les dispositions de la *Loi sur les mines* devront s'appliquer de façon rigoureuse, en ce qui concerne la gestion des matières résiduelles après la fin des activités.

Le Nunavik (au nord du 55e parallèle)

Le contexte de la consultation

Un état sommaire de la gestion des matières résiduelles dans le Nunavik a été présenté lors d'ateliers publics tenus à Kuujjuaq les 5 et 6 septembre 1996 par la Commission d'enquête sur la gestion des matières résiduelles au Québec, en collaboration avec le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK). Ce comité est l'organisme qui agit comme interlocuteur privilégié et officiel auprès des gouvernements du Québec et du Canada ainsi que des municipalités nordiques. Il fait également le lien avec l'Administration régionale Kativik (ARK) en ce qui a trait au Régime de protection de l'environnement et du milieu social au nord du 55e parallèle. Il étudie les lois et règlements existants ou en voie d'élaboration en matière d'environnement et de milieu social, et peut éventuellement proposer des modifications aux gouvernements responsables.

L'état de la situation

Les milieux naturel et humain

Le Nunavik compte environ 8 000 habitants répartis en 14 communautés distribuées le long des côtes de la Baie d'Ungava, du détroit d'Hudson et de la Baie d'Hudson. Cette population est constituée d'Inuit dans une proportion rapprochant les 90 %. Aucun lien routier n'existe entre les communautés qui ne sont accessibles que par voie aérienne ou maritime en période d'eaux libres.

Le Nunavik s'étend sur deux grandes zones écologiques, l'Arctique et le Subarctique. Les conditions rigoureuses qui y sévissent se reflètent dans la présence du pergélisol de même que dans la discontinuité du couvert forestier qui, vers le nord, fait place à la toundra.

L'économie de la région repose sur un secteur tertiaire fortement prédominant, le secteur secondaire étant quasi inexistant. Malgré l'éloignement des centres industriels, l'exploitation des ressources naturelles connaît un certain essor. On peut citer en exemple le projet d'exploitation minière Raglan et les projets d'exploitation commerciale de ressources fauniques, terrestres et marines, cette activité

économique présentant d'ailleurs de bonnes possibilités d'expansion. Le tourisme et plus spécifiquement les pourvoiries constituent aussi un élément important de l'économie régionale; l'écotourisme est appelé à se développer considérablement.

En seulement quelques décennies, le mode de vie des Inuit s'est transformé de façon radicale. De plus en plus sédentaires, ces communautés utilisent davantage de biens qui proviennent du Sud. La croissance démographique y est également forte. Ces aspects de l'économie et de la démographie régionales font que la société nordique génère un plus grand volume de matières résiduelles.

La production et la gestion des matières résiduelles

Les rares études disponibles sur le sujet montrent que les quantités absolues et les types de résidus retrouvés dans les communautés nordiques sont semblables à ceux du Sud. On observe toutefois des différences selon la saison et l'importance des activités de construction. En milieu nordique, la majorité des biens consommés venant du Sud, la quantité de matériaux d'emballage est nettement supérieure (pellicules de plastique, contenants en polystyrène, cartons). L'accumulation de matériaux ferreux et d'objets volumineux (réfrigérateurs, véhicules, barils ayant contenu des hydrocarbures) y est également supérieure, compte tenu qu'il n'y a aucune infrastructure permettant de les récupérer et de les recycler. De plus, une grande quantité de carcasses animales sont dirigées vers les dépôts de déchets. Ceux des communautés de Kangirsuk, Salluit, Akulivik, Umiujaq et Kuujjuarapik reçoivent en outre les déchets sanitaires humains provenant des habitations et des institutions, ce qui constitue un risque accru de pollution pathogène.

Mises à part quelques initiatives de récupération des contenants en aluminium telles les cannettes de bière et de boissons gazeuses — initiatives d'ailleurs limitées à quelques communautés — et les rares programmes de récupération des déchets dangereux qui émanent d'initiatives privées, surtout d'Hydro-Québec, et mises à part également les habitudes de réutiliser certains matériaux comme le bois, les modes de gestion complémentaires ou de rechange sont à peu près inexistants.

Les contraintes environnementales et techniques

Plusieurs contraintes rendent particulièrement complexes l'implantation et la gestion des lieux d'élimination en milieu nordique. Ces contraintes découlent principalement de la rigueur du climat. Les températures froides freinent, de façon significative, la décomposition de la matière organique et l'inhibent durant une bonne partie de l'année. De plus, les vents violents favorisent l'éparpillement des résidus. Le pergélisol rend l'enfouissement impossible et empêche l'infiltration en profondeur de l'eau, ce qui augmente d'autant les risques de ruissellement et de contamination des eaux de surface. De plus, il faut considérer la faible accumulation nivale, tout comme il importe d'éviter les endroits présentant un potentiel archéologique. En outre, les matériaux de recouvrement n'abondent pas et y accéder nécessite souvent la construction de voies d'accès.

L'aménagement de dépôts de déchets nécessite par ailleurs la construction de routes ou de ponts qu'il faut entretenir et qui sont d'autant plus coûteux que le site est éloigné de la communauté. De plus, afin de minimiser le péril aviaire, les diverses agences de transport aérien (Organisation de l'aviation civile

internationale, Transports Canada et Transports Québec) exigent qu'un dépôt de déchets soit situé à une distance minimale d'une piste d'atterrissage. Ces normes, dont la plus contraignante est celle de Transports Canada fixée à huit kilomètres, réduisent considérablement les options d'aménagement de nouveaux dépôts. Dans les faits, la norme de Transports Canada n'est respectée que dans la communauté de Kuujjuaq. Dans certains cas, la route d'accès aux sites aéroportuaires est utilisée pour atteindre un dépôt de déchets.

L'ensemble de ces contraintes limitent beaucoup les options d'aménagement qui s'offrent aux municipalités nordiques. À titre d'exemple, mentionnons Kuujjuarapik, une communauté qui connaît de sérieuses contraintes à l'implantation d'un dépôt, étant située sur une bande de terrain très étroite bordée à l'ouest par la baie d'Hudson et à l'est par le territoire cri de Whapmagoostui. De plus, la rivière Grande-Baleine coule au sud de l'agglomération. En tenant compte des normes prescrites pour les aéroports, l'alternative qui s'offre à la communauté est soit la construction d'un pont, au coût de quelque dix millions de dollars, soit la localisation d'un dépôt en territoire cri. Les pourparlers avec la communauté crie n'ont pas permis d'en arriver à une entente. Il semble qu'il n'y ait pas eu de discussions entre les deux communautés à l'intérieur d'un mécanisme de médiation formelle.

Le contexte législatif et réglementaire

La *Loi sur la qualité de l'environnement*

Conformément à l'alinéa 23.2.3 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, les dispositions générales de la *Loi sur la qualité de l'environnement* s'appliquent au territoire situé au nord du 55e parallèle, lequel y est défini à la section III du chapitre II. Cette section établit en outre un processus distinct d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans ce territoire suivant les termes du chapitre 23 de la Convention. La Commission de la qualité de l'environnement Kativik (CQEK) est l'organisme qui applique ce processus pour des types de projets bien définis, dont «la collecte et l'élimination des déchets solides, y compris l'enfouissement sanitaire et l'incinération» (CBJNQ, ch. 23, annexe 1). Dans l'aménagement des dépôts de déchets, le processus d'évaluation environnementale en vigueur dans le Nord permet de tenir compte de divers éléments tels que les besoins actuels et futurs, les exigences d'aménagement et d'exploitation des sites, les impacts sur le milieu naturel et l'acceptabilité sociale. La CQEK juge de l'approche de consultation à retenir lors de l'examen d'un projet.

Depuis 1980, année de mise en vigueur du processus d'évaluation et d'examen, la CQEK a examiné et recommandé pas moins de vingt projets d'aménagement de dépôts de déchets en milieu nordique ou d'agrandissement de dépôts existants. Dans la majorité des cas, les recommandations de la CQEK sont assorties de conditions de réalisation qui sont reprises par le certificat d'autorisation émis par le MEF. Ces conditions ont trait notamment à la localisation du dépôt, à l'accès, à l'aménagement, aux travaux de réhabilitation et à l'exploitation proprement dite du site.

Notons également que la CQEK a décidé en 1988, après une analyse sommaire, de ne pas évaluer un projet d'incinérateur pour la communauté de Kuujjuarapik, puisque ce projet contrevenait au *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*.

Le *Règlement sur les déchets solides* actuellement en vigueur

Le *Règlement sur les déchets solides* comporte une section spécifique qui s'applique notamment sur le territoire du Nunavik, territoire situé au-delà du 55e parallèle (section X.1 – Dépôt de déchets en milieu nordique), qui permet l'élimination des déchets selon une méthode différente de celles permises dans le Québec méridional. En théorie, ce règlement donne le choix aux municipalités nordiques entre l'enfouissement sanitaire, l'incinération (seulement avec des incinérateurs d'une capacité supérieure à une tonne métrique par heure), la récupération, le compostage, la pyrolyse, le dépôt de matériaux secs, le dépôt en tranchée et le dépôt de déchets en milieu nordique. Dans les faits, seul le dépôt de déchets en milieu nordique est utilisé. Pour ce dernier, le règlement impose le brûlage à ciel ouvert des déchets au moins une fois par mois. Le recouvrement doit être effectué à la fin de la vie du dépôt. Y sont également précisés, les types de déchets qui peuvent être acceptés par l'exploitant d'un tel dépôt.

Actuellement, les dépôts de déchets se présentent simplement comme des périmètres clôturés, mais cette pratique n'est toutefois pas généralisée (ex.: Kangiqsujuaq). Les déchets qui s'y accumulent sont périodiquement brûlés à ciel ouvert. La surface du site doit être préalablement décapée des matériaux meubles qui pourront servir au recouvrement final. Dans la majorité des cas, les résidus de combustion sont recouverts à la fin de la vie du dépôt. Généralement, le dépôt est divisé en deux sections principales. L'une reçoit les déchets domestiques qui peuvent être brûlés, y compris les sacs verts; et l'autre les déchets volumineux incompressibles ou non combustibles qui font l'objet d'une certaine récupération. Dans la majorité des cas, sinon tous, aucun contrôle n'est effectué sur les allées et venues au dépôt et sur les types de déchets que l'on y dépose. En pratique, ces dépôts reçoivent tous les types de déchets, même les déchets dangereux de provenance résidentielle, commerciale et institutionnelle.

Chaque communauté du Nunavik possède son dépôt de déchets en milieu nordique, et il est prévu qu'au cours des dix prochaines années, près de la moitié des municipalités du Nunavik seront appelées à aménager de nouvelles décharges en milieu nordique.

Le projet de règlement sur la mise en décharge

Le projet de règlement sur la mise en décharge imposerait pour les décharges en milieu nordique l'aménagement d'un système de captage des eaux de surface. De plus, la distance minimale de tout cours ou plan d'eau est portée de 100 mètres à 150 mètres.

Le *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*

L'article 68 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* interdit l'utilisation de tout incinérateur à chambre à combustion unique de capacité inférieure ou égale à une tonne par heure. Ce même article édicte également que: «La présence de fumée dans l'environnement provenant d'un incinérateur visé au présent article est prohibée au sens du deuxième alinéa de l'article 20 de la *Loi sur la qualité de l'environnement.*»

Les commentaires des participants

Les lacunes du mode de gestion des dépôts

À la lumière des commentaires reçus des responsables municipaux et d'observations directes sur le terrain, les lacunes suivantes ont été soulevées lors des ateliers publics :

- La combustion incomplète des déchets entraîne un plus grand volume de résidus à recouvrir, un besoin accru en matériaux de recouvrement et une durée de vie réduite des dépôts. Même si, pour certains dépôts, un tri des déchets encombrants et des résidus métalliques est effectué sur le site même du dépôt, cette pratique ne donne que des résultats partiels puisqu'elle n'est pas réalisée à la source.
- La combustion incomplète des déchets de nature organique et l'apport de carcasses animales aux dépôts attirent la faune terrestre et aviaire. De plus, certaines communautés déplorent l'épandage des eaux usées aux dépôts de déchets, ce qui constitue un attrait pour les animaux qui viennent s'y nourrir. Elles s'inquiètent du fait que ces animaux peuvent devenir les vecteurs de maladies transmissibles aux humains ou à d'autres espèces animales.
- L'accumulation de déchets volumineux incompressibles ou non combustibles (appareils ménagers, véhicules, matériaux de démolition, etc.) est importante et engorge les dépôts, raccourcissant ainsi de façon notable leur durée de vie. De plus, il faut signaler l'abandon pur et simple de ces déchets à l'intérieur même des communautés ou en périphérie.
- Il n'existe aucun système de récupération et d'élimination des déchets domestiques dangereux (solvants, huiles usées, peintures, batteries, etc.). Ils sont ainsi rejetés d'une multitude de façons dans l'environnement. Cette situation, susceptible d'entraîner des impacts environnementaux irréversibles dans ces écosystèmes particulièrement fragiles, a été dénoncée par les participants. La gestion des déchets biomédicaux qui, en règle générale, sont réexpédiés par avion à Montréal constitue un autre sujet d'inquiétude. Toutefois, au dire des participants, on en aurait retrouvé au dépôt de Kuujjuaq.
- Les dépôts manquent d'un contrôle approprié. Ils sont accessibles à toute heure et à n'importe qui. Les usagers déposent des matières résiduelles en vrac, sans égard à leur nature et à leur toxicité, ce qui peut limiter l'efficacité de la combustion et, dans certains cas, la rendre dangereuse.
- D'autres lacunes dans le mode de gestion ont également été soulevées lors des ateliers publics. On peut signaler le mauvais état des clôtures ceinturant les dépôts et leur maillage trop grand, l'accumulation nivale qui restreint l'accès aux dépôts et l'éparpillement de déchets autour des dépôts et sur les routes d'accès. De plus, le décapage de la partie superficielle des sols entraîne l'exposition des couches pergélisolées sous-jacentes et peut, dans certains cas, perturber leur structure. Dans des situations particulières, le fluage des sols peut en résulter.

D'autres lacunes

Les camps de prospection minière

Depuis la fin des années quarante, plusieurs sites de camp de prospection ont été pollués et abandonnés par les sociétés minières. On y a laissé sur place de l'équipement lourd, des produits dangereux de même que des barils vides qui renferment des quantités plus ou moins appréciables de mazout.

Les stations de radar de la ligne Mid-Canada

Les communautés trouvent inacceptable que 35 ans après l'abandon des 42 stations de radar, tout l'équipement lourd, comme les tracteurs ainsi que les barils ayant contenu des hydrocarbures, ait été laissé sur place et que ces sites ne sont toujours pas restaurés. Cette ligne avait été construite à des fins de défense nationale à la hauteur du 55^{e} parallèle, de la Baie-James à Schefferville.

Les pourvoiries

Les déchets abandonnés dans quelque 250 camps de pourvoiries de la région sont une source de préoccupation. Cette situation a été largement dénoncée car, en plus d'avoir des impacts environnementaux, elle soulève des problèmes d'ordre esthétique majeurs et réduit ainsi l'attrait touristique de la région.

En fait, il y a lieu de souligner qu'on n'a pas affaire ici à un problème de vide juridique: il existe bel et bien des normes environnementales applicables à ces installations. Le problème vient du fait qu'une fois autorisées par le MEF, les activités des pourvoyeurs ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux en raison du manque de ressources affectées à l'inspection, surtout dans le cas des camps dits mobiles. Il appert donc qu'on n'a pas les moyens de s'assurer du respect des conditions imposées aux promoteurs de ces projets.

Les propositions des participants

Procéder à des projets pilotes d'incinération

Bon nombre d'interlocuteurs du Nunavik considèrent que l'incinération représente un mode de gestion qui offre plusieurs avantages compte tenu de la situation particulière du Nord: réduction du volume de résidus à recouvrir, prolongement de la durée de vie des décharges en milieu nordique, diminution significative du péril aviaire autour des aéroports, de l'attraction d'animaux et du risque de contagion, et meilleure salubrité des lieux. Ils estiment nécessaire de procéder à des projets pilotes pour mettre à l'épreuve certaines technologies d'incinération. Plusieurs communautés sont d'ailleurs intéressées à participer à de tels essais.

Modifier la réglementation relative aux incinérateurs

Une incohérence a été soulevée dans la réglementation. Ainsi, l'article 68 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* proscrit l'utilisation d'incinérateurs à chambre à combustion unique de capacité inférieure à une tonne par heure, alors que l'article 84 du projet de règlement sur la mise en décharge édicterait que le brûlage à ciel ouvert doit être fait au moins une fois par mois. Afin de permettre l'incinération des résidus dans les communautés nordiques, les participants réclament depuis 1988 une modification au *Règlement sur la qualité de l'atmosphère*, qui autoriserait l'implantation de petits incinérateurs.

Assurer une gestion serrée des déchets dangereux

Le laisser-aller dans la gestion des déchets dangereux d'origine domestique, commerciale et institutionnelle constitue, selon eux, une situation qu'il faut corriger de façon prioritaire. Ils proposent la mise en place, à court terme, d'un système de collecte et d'entreposage accompagné d'une campagne d'information et de sensibilisation. Dans la mesure du possible, ils souhaitent un retour vers le Sud des résidus domestiques dangereux. Ils sont également d'avis qu'une révision du *Règlement sur les déchets dangereux* s'impose afin de l'adapter au contexte nordique.

Mieux gérer les décharges en milieu nordique

Plusieurs estiment qu'aussi longtemps que les décharges seront laissées sans contrôle, il faudra s'attendre à une certaine anarchie dans l'élimination des déchets. Ils sont d'avis que l'accès, les types de déchets acceptables et les méthodes d'élimination doivent être réglementés par les municipalités qui, en outre, devraient pouvoir imposer des amendes aux contrevenants. Quant au mode de gestion des décharges et à l'élimination des matières résiduelles, il conviendrait de procéder à un brûlage plus systématique et mieux contrôlé des déchets, à un recouvrement final progressif du dépôt par secteurs et à l'entretien rigoureux des clôtures.

Responsabiliser les communautés

Les participants ont préconisé une gestion saine et efficace des matières résiduelles qui passe nécessairement par une plus grande prise en charge de la part des individus et des institutions. Pour ce faire, il faudrait implanter des programmes de sensibilisation sur les pratiques et les habitudes menant à la réduction, à la réutilisation et à l'élimination sécuritaire des matières résiduelles. Il faudrait également offrir le soutien nécessaire à la création de petits programmes communautaires de récupération.

La position conjointe du CCEK et de la Commission

Considérant les particularités sociales, géographiques, environnementales et administratives de ce territoire, le CCEK et la Commission d'enquête sur la gestion des matières résiduelles sont d'avis que la problématique de la gestion des matières résiduelles au Nunavik doit être abordée avec une approche distincte de celle du territoire de la Baie-James et des régions méridionales du Québec. Il faut tenir compte de l'isolement du territoire, de la rigueur du climat et de la présence du pergélisol qui empêchent la mise en place de sites d'enfouissement techniques comme le définit le projet de règlement sur la mise en décharge. En ce sens, la gestion proposée fait l'objet de recommandations particulières.

■ Recommandation 61

Dans l'optique d'un développement durable et harmonieux au Nunavik, le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) et la Commission font les recommandations suivantes :

1º un plan de gestion des matières résiduelles au Nunavik couvrant tout le territoire géré par l'ARK devra être préparé par celle-ci d'ici deux ans et mis à jour au moins tous les cinq ans. Ce plan de gestion devra faire l'objet d'une consultation publique ;

2º le plan de gestion devra définir, entre autres, les mécanismes devant permettre la participation des municipalités et du public à la surveillance et au contrôle des décharges, ainsi que l'approche à retenir en matière d'information et d'éducation du public ;

3º les déchets dangereux d'origine domestique, institutionnelle et commerciale devront faire partie intégrante du plan de gestion et constituer la première cible d'intervention. Il faudra, dans un premier temps, instaurer des collectes spécifiques pour les résidus dangereux et aménager des dépôts prévus à cette fin de façon à desservir toutes les localités. Le plan de gestion devra être flexible, adapté à chacune des communautés du Nunavik, et définir l'approche la plus appropriée afin qu'il y ait traitement sur place ou retour vers le Sud pour un traitement spécifique ;

4º des collectes permettant le tri des matières résiduelles telles que le verre, le métal, le plastique et les encombrants devraient être instaurées. Les matières récupérables (réutilisables ou recyclables) devront être dirigées vers des lieux de récupération ouverts au public, telles des ressourceries adaptées aux conditions locales. Le plan de gestion devra définir l'approche retenue pour les matières récupérables ;

5º un projet pilote d'une unité de compostage en milieu abrité devrait être mené par l'ARK dans une localité du Nunavik. Le protocole d'expérimentation pourrait être placé sous la surveillance du CCEK et les résultats devront être appréciés par cet organisme avec la participation du milieu. Le projet pilote devra permettre d'évaluer aussi la pertinence d'étendre cette technique à l'ensemble ou à une partie du territoire du Nunavik ;

6º un projet pilote d'incinération à petits volumes devrait expérimenter durant un temps déterminé la combustion de matières résiduelles, desquelles conformément aux

recommandations précédentes auront été retirés les matières non combustibles de même que les résidus domestiques dangereux:

- un tel projet pilote devra être évalué et approuvé par le CCEK après avoir fait l'objet d'une évaluation des options soumises par l'ARK. Le CCEK devra produire un rapport expliquant son choix;
- un protocole rigoureux en vue d'évaluer la performance technique et environnementale de la technologie expérimentée sera développé. L'expérimentation devra permettre d'estimer si l'incinération du plastique est acceptable sur le plan environnemental et de mesurer, entre autres, les émissions de dioxine et de furanne;
- l'ensemble des résultats devront être rendus publics et une consultation publique devra précéder la recommandation du CCEK relativement à ce procédé d'élimination;
- si la technique d'incinération s'avérait une option acceptable sur les plans environnemental, technique, économique et social et dans la mesure où des communautés recourraient à cette technologie, le brûlage à ciel ouvert devrait être interdit dans les dépôts de ces communautés. Le cas échéant, la réglementation devra être revue en conséquence;

7º les décharges en milieu nordique devront être situées, comme le prévoit le projet de règlement sur la mise en décharge, à une distance minimale de:

- 150 mètres de tout cours ou plan d'eau;
- 500 mètres de toute prise d'eau superficielle ou souterraine servant à l'alimentation humaine;

cette exigence pourrait ne pas être appliquée, s'il est démontré que la décharge n'est pas susceptible d'altérer la qualité de l'eau. La démonstration devra en être faite devant le CCEK;

8º tout site où se sont déroulées des activités industrielles importantes et où furent mises en place des infrastructures industrielles majeures devra être débarrassé des matières résiduelles au terme de ces activités. Les entrepreneurs privés et publics devront produire un bilan relatif à la gestion des matières résiduelles, aux deux ans et à la fin de leurs activités;

9º les sociétés minières seront tenues de laisser les lieux libres de matières résiduelles à la fin de leurs activités conformément à la *Loi sur les mines* et un suivi approprié sera effectué;

10º tout site exploité par les pourvoyeurs devra être débarrassé des barils d'hydrocarbure, des bonbonnes de gaz propane et des substances non biodégradables;

11º un plan d'action sera mis en œuvre par l'ARK en vue du démantèlement et du nettoyage de l'ensemble des 42 sites de la ligne de radar Mid-Canada, d'ici l'an 2003;

12º les autorités de santé publique devront produire un bilan, aux deux ans, de la gestion des déchets biomédicaux dans le Nunavik.

Chapitre 11 La recherche et le développement

L'état de la situation

Les efforts que le gouvernement a consentis à la recherche et au développement dans le domaine de l'environnement s'ajustent progressivement à la nécessité de favoriser le maillage entre les partenaires afin de susciter de nouvelles collaborations et d'augmenter les chances de réussite et l'efficacité des projets de recherche. Le Fonds de recherche et de développement technologique en environnement (FRDTE) a bénéficié de crédits de 50 millions de dollars au cours de 1990-1995. Le Fonds soutenait les projets de recherche exploratoire en environnement (PREE) ainsi que les projets d'innovation technologique en environnement, ce qui permettait d'obtenir des effets à la fois préventifs et curatifs en cette matière.

Dès le départ, le MEF a retenu la gestion des déchets et des résidus parmi les trois thèmes prioritaires dont il entendait soutenir des travaux. Ainsi, entre 1990 et 1993, 22 projets concernaient la gestion des déchets et des résidus, 26, l'assainissement et la restauration, et 11, le développement durable.

Le coût des 22 projets relatifs à la gestion des déchets et des résidus s'est élevé à 9 619 834 $. Selon le répertoire des projets subventionnés de février 1993, le MEF y avait contribué pour 3 333 480 $, soit le tiers du coût global. Enfin, seulement un peu plus de la moitié des 50 millions de dollars disponibles auraient été utilisés entre 1990 et 1995 pour réaliser 119 projets environnementaux qui ont donné de l'emploi à quelque 900 personnes. Les données ne donnent pas d'indication sur la durée de ces emplois.

L'effort gouvernemental a récemment adopté une nouvelle forme à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996. Le recueil des projets d'entente du Sommet, par la création d'un volet environnement au fonds des priorités gouvernementales en science et technologie, fixe dorénavant les nouvelles balises financières de l'aide gouvernementale. Et le volet fonds en environnement est parmi les projets gouvernementaux prêts à démarrer.

Les participants au Sommet signalaient que l'environnement constitue l'un des secteurs de l'économie nouvelle parmi les plus prometteurs pour le développement économique du Québec, particulièrement pour l'exportation. Dans le but de soutenir le développement durable qui vise à concilier le développement économique et la protection de l'environnement, le MICST et le MEF s'entendent pour apporter une contribution respective de 4 millions (sur quatre années, à même son enveloppe budgétaire) et de 2 millions à un programme de soutien à la recherche-développement et de démonstration en environnement à administrer conjointement.

Ce volet environnement au fonds des priorités gouvernementales souligne l'importance d'exporter l'expertise québécoise en environnement sur le marché international et de soutenir les innovations et les recherches afin d'améliorer la gestion intégrée des matières résiduelles.

La recherche-développement se fait à la fois du côté des procédés et techniques, des industries nouvelles, des logiciels, des banques de données et d'informations techniques, des débouchés novateurs et des marchés éventuels. Elle s'intéresse à la réduction à la source, au réemploi, à la valorisation énergétique et elle vise, notamment, l'utilisation de matières de remplacement et la fabrication de produits nouveaux, à partir de résidus recyclés. Les ressources compétentes dans ce domaine sont généralement à l'affût des opportunités et elles développent des façons de faire pertinentes.

Un autre projet concerne le consortium sur la transformation et la mise en marché des sous-produits de la biomasse. Ce consortium se trouve sur la liste des projets qui font l'objet d'un accord de principe du gouvernement. Il vise la mise en place d'un consortium sur la transformation et la mise en marché des sous-produits de la biomasse pour échanger des informations, instituer des veilles technologiques, connaître des possibilités de transfert technologique et développer des alliances stratégiques.

Ce projet nécessite des investissements globaux de près de 2 millions de dollars et la collaboration de quatre entreprises, de l'Université du Québec à Rimouski et de cinq ministères (MICST, MEF, MAPAQ, MRN, MTQ). L'enjeu est de taille et la création de 30 emplois directs est envisagée si tous les volets se réalisent.

Le volet environnement du fonds des priorités gouvernementales, le consortium à venir et les 119 projets environnementaux issus du FRDTE font partie du bilan de la recherche et du développement en environnement au Québec depuis 1990.

L'initiative des gouvernements du Québec et du Canada en matière fiscale a incité les entreprises à consacrer des sommes plus importantes en recherche et développement. Une étude du Conseil de la science et de la technologie (CST) est catégorique à cet égard: elles semblent coûteuses pour les gouvernements, mais elles se sont avérées efficaces, utiles et nécessaires.

Une compilation des données obtenues par les experts de ce conseil auprès d'entreprises québécoises représentant 75 % de la recherche et du développement totale au Québec démontre que l'augmentation de la recherche et du développement après 1986 a été plus importante que la hausse des crédits d'impôt accordés aux entreprises pendant cette période. Un allongement de la période consacrée à un projet de recherche et le doublement du nombre de PME effectuant de la recherche et du développement au Québec entre 1986 et 1992 ont été notés.

La même étude indique que les entreprises qui ont investi dans la recherche et le développement ont mieux traversé la récession et ont offert une meilleure performance, tant sur le plan de l'emploi, de la valeur ajoutée, des salaires que des exportations.

Pour sa part, le Centre de recherche industriel du Québec (CRIQ) a consacré en 1995-1996 150 000 $ à des projets internes de recherche axés sur le recyclage, la valorisation et l'élimination des matières résiduelles, soit environ 20 % de son budget total des projets internes en cours.

Il a aussi investi 250 000 $ au cours des quatre dernières années dans une infrastructure de projets pilotes pour la mise en valeur des matières résiduelles. Il a également acquis 100 000 $ d'équipements pour tester des matériaux de construction fabriqués à partir de matières récupérées.

Les efforts louables des PME, universités, municipalités et ministères en matière de recherche et développement en environnement nécessitent souvent une réponse au besoin de formation dans les entreprises. Afin d'augmenter les échanges d'information, un nouvel outil est maintenant disponible. Il s'agit du répertoire des ressources québécoises en formation environnementale en entreprise qu'a réalisé la Grappe de développement sectoriel de formation en environnement, en collaboration avec le Bureau de la prévention de la pollution d'Environnement Canada.

Ce répertoire fera connaître les compétences québécoises en formation en environnement auprès du secteur industriel, du secteur public et des institutions. Les échanges d'information sur les expériences de recherche touchant le compostage, les emballages, les nouveaux procédés d'isolation des rues à partir de styromousse recyclé, le recyclage des pellicules de plastique pour l'ensilage du foin, etc. méritent de s'élargir au Québec et à l'étranger. C'est de cette façon que les maillages entre les différents partenaires créeront la synergie nécessaire à l'obtention de résultats efficaces et rentables. La spécificité de l'expertise québécoise en recherche et développement en environnement mérite d'être mieux connue ici et à l'étranger.

La Société québécoise de récupération et recyclage a un niveau d'engagement budgétaire à l'égard de la recherche-développement qui mérite d'être mentionné. Pour l'année 1995-1996, une assistance financière de 555 000$ a été partagée de la façon suivante: 390 000$ pour des projets pilotes (récupération des huiles usées, des bidons de lave-glace, plan directeur des infrastructures de gestion des matières résiduelles, applicabilité au Québec de l'écoemballage), 85 000$ en recherche et développement pour l'amélioration d'un procédé de recyclage des pneus, 80 000$ pour une étude de caractérisation des résidus dans les immeubles à bureau ou dans les établissements de santé.

Dans le domaine de la gestion des pneus hors d'usage, le programme d'aide au développement technologique a depuis 1993 procuré à six entreprises un total de plus de 350 000$ d'aide financière. Une analyse préliminaire des programmes à développer au cours des prochaines années pour atteindre l'objectif de 50% de réduction d'ici l'an 2000 a permis de chiffrer à environ 2 millions de dollars par année l'engagement requis en recherche et développement.

Les commentaires et les propositions des participants

Bien que la très grande majorité des participants aux séances publiques aient reconnu l'importance de la recherche-développement, très peu de moyens concrets ont été présentés. Il semble que la recherche-développement en environnement, et particulièrement au chapitre des matières résiduelles, pourrait être la clé dans l'avenir pour atteindre véritablement un développement durable.

Recyc-Québec souligne dans son mémoire la nécessité d'associer tous les secteurs de la société à la recherche et à la mise en application des solutions, puisque les gouvernements ne peuvent à eux seuls y parvenir à cause de la très grande complexité des problèmes. Ce rappel de l'un des trois principes fondamentaux du rapport Bruntland sur le développement durable rejoint l'opinion de plusieurs participants.

Cet organisme suggère de favoriser les travaux scientifiques qui permettent des innovations technologiques. Afin d'améliorer ou de développer les procédés industriels, il propose une aide financière pouvant prendre la forme de contributions non remboursables applicables aux dépenses admissibles. Cette aide pourrait se faire après que l'entreprise aura bénéficié des crédits d'impôt à la recherche et au développement (06.DM-46).

Selon l'Ordre des ingénieurs, le document de consultation publique accorde peu de place au chapitre de la recherche-développement. Il souligne la nécessité d'avoir un minimum d'activités dans ce domaine, si l'on espère une amélioration continue des technologies de compostage, de recyclage, d'enfouissement ou même d'incinération. Il estime aussi qu'un rôle accru des municipalités et des entreprises privées faciliterait l'établissement de priorités de recherche et de développement. Les organismes de concertation municipale pourraient coordonner les efforts dans ce domaine réalisés par les différents partenaires (06.DM-3).

L'Association municipale de Westmount (AMW) mentionne qu'en ce qui concerne les prêts aux petites entreprises, la gestion des résidus ne bénéficie d'aucune considération particulière. Elle suggère d'envisager de multiplier et de faciliter les prêts bancaires aux petites entreprises ou aux particuliers qui cherchent à identifier des marchés pour les résidus transformés, de revoir certaines règles fiscales afin d'encourager la recherche et le développement axés sur le réemploi de produits de commerce et d'inciter concrètement les entreprises à l'amélioration écologique de leurs produits (06.DM-90).

Plusieurs ont indiqué que les programmes de recherche et développement ne sont pas toujours facilement accessibles et que leur multiplicité est loin de leur faciliter la tâche, lorsque vient le temps d'obtenir des fonds (programmes fédéraux, québécois, fédéraux-provinciaux gérés par un grand nombre d'organismes québécois et canadiens) ou des crédits d'impôt (Revenu Canada et Revenu Québec, séparément ou conjointement, etc.).

L'absence d'une porte d'entrée unique pour tous ces programmes de recherche et développement peut décourager les entreprises qui n'ont pas de ressources importantes à y consacrer. Il est intéressant de signaler que, pour un dossier similaire relatif à la formation technique et professionnelle, l'affluence a augmenté au moment où les régions du Québec ont eu accès à un guichet unique pour répondre aux besoins de la clientèle.

La position de la Commission

Bien qu'il y ait une évolution de la pensée chez les décideurs à l'égard de l'importance des enjeux environnementaux, la Commission croit qu'il reste beaucoup à faire en matière de recherche et de développement en environnement.

La Commission est d'avis que les services-conseils d'aide aux entreprises offerts par les ministères, les sociétés de développement dans les régions, les commissaires industriels, les programmes de subvention pour la recherche et développement, devraient se regrouper en région autour d'un guichet unique, sous la bannière d'un centre d'initiative et de coordination en recherche et en développement.

Ce regroupement facilitera les projets de recherche-développement, notamment au regard des matières résiduelles.

De l'avis de la Commission, il faut également mettre en place les mécanismes pour stimuler la collaboration et les échanges entre les entreprises, particulièrement par groupe sectoriel industriel, et inciter les PME et les municipalités à faire davantage de recherche et de développement en environnement ou à y participer, tout en leur donnant les moyens (échanges sur la problématique, accès aux projets et aux informations, plus grandes incitations financières, visites, etc.).

Ainsi, les nouveaux créneaux québécois qui découleront de cette recherche et développement en environnement devraient mettre en évidence l'expertise québécoise particulière dans les domaines de la durabilité des produits, de l'usage des résidus, du réemploi, de la réduction à la source, de l'analyse du cycle de vie des biens de consommation, des instruments de mesure des efforts de réduction à la source, du développement des marchés pour les matières résiduelles, du recyclage et du développement de formules de gestion originales.

Lorsque l'expertise québécoise sera au point dans ce domaine, elle pourra faire partie du menu des nombreux sujets de connaissance exportables à l'étranger, contribuant ainsi à créer de nouveaux emplois.

La recherche-développement en environnement devrait nous amener à réfléchir et à repenser nos modes d'aménagement, de production et de consommation. Elle devrait nous aider à trouver des solutions concrètes aux problèmes découlant de la présence des matières résiduelles.

■ Recommandation 62

Au regard de la recherche et du développement, la Commission soumet les éléments de recommandation suivants :

1º la société proposée devra favoriser la création d'un centre d'initiative et de coordination en recherche et en développement sur les matières résiduelles, qui sera responsable de prendre des initiatives en matière de recherche et développement, de coordonner les activités et les mesures afférentes et d'instaurer un réseau de veille technologique en la matière à partir d'un guichet unique pour chacune des régions administratives ; ce centre devra :

- documenter les possibilités de transfert technologique ;
- recenser les chercheurs et les partenaires du domaine ;
- développer un répertoire des découvertes, des projets en cours ou à venir ;
- produire un catalogue des divers programmes publics et privés de subventions qui sont disponibles ;
- instaurer une banque de données scientifiques sur les projets et les expériences ;
- hiérarchiser les cibles sur la base des avantages écologiques, économiques et sociaux ;

- favoriser l'émergence de procédés industriels pouvant rehausser la valeur marchande des résidus et celle de l'expertise québécoise;
- financer des projets pour aider les municipalités à développer des procédés correspondant à leurs responsabilités;

2º les responsables désignés du centre d'initiative et de coordination en recherche et en développement sur les matières résiduelles devront proposer au gouvernement un ensemble de mesures ou d'instruments susceptibles de favoriser la recherche et développement (incitations fiscales, centres d'excellence, mini-centres régionaux de recherche appliquée, aide au démarrage de nouvelles entreprises environnementales, financement privé, fonds particuliers, formation scientifique et technique, pourcentage de cotisations perçues au soutien de la recherche et développement, etc.);

3º les groupes industriels sectoriels devraient participer activement à la recherche et développement et être responsables d'identifier leurs priorités en cette matière, notamment en ce qui a trait au financement, aux débouchés et aux marchés éventuels;

4º les plans de gestion devront faire état des orientations en recherche et développement sur le territoire ainsi que des projets en recherche et développement des municipalités.

Chapitre 12 L'information, la sensibilisation et l'éducation

L'état de la situation

L'information, la sensibilisation et l'éducation constituent d'excellents moyens pour augmenter la conscience de la population à l'égard de ses gestes quotidiens de consommation. Cette prise de conscience nous fait réaliser la nécessité d'acquérir une bonne connaissance des répercussions de nos gestes sur la santé et l'environnement.

Les groupes et les organismes nationaux et locaux (CEQ, CFER, Ressourceries, etc.) ont réalisé des outils pédagogiques et des projets intéressants qui sont souvent cités en exemple lorsque l'on veut susciter l'engagement de la population. Des actions ont été mises en œuvre à la suite de leurs efforts soutenus en éducation relative à l'environnement.

Le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) agit en ce domaine en intégrant les objectifs d'éducation environnementale dans les programmes du primaire et du secondaire. Toutefois, il existe toujours un écart entre la théorie des programmes et la réalité vécue dans les écoles. Par exemple, les projets scolaires visant la mise en valeur des produits recyclables se heurtent encore à la résistance des gestionnaires locaux.

Quant aux programmes et services du MEF auxquels ont parfois collaboré d'autres ministères, ils ont aidé jusqu'ici les acteurs locaux à réaliser des activités dans le domaine de l'environnement. Ainsi, certaines interventions du service d'éducation relative à l'environnement ont rejoint, notamment, le monde industriel et le monde municipal, la clientèle agricole et le secteur de la formation technique et professionnelle.

Au Québec, plusieurs organismes environnementaux sont capables de prendre en charge les priorités gouvernementales en matière de sensibilisation et d'information au public. Des groupes bien implantés dans les quartiers font de l'éducation auprès de leurs membres et de la population. Ils sont souvent engagés depuis longtemps dans l'action et la promotion du développement durable. Ils utilisent différents moyens pour rejoindre leurs clientèles et atteindre leurs objectifs, notamment des séances d'animation, des cours et des ateliers, des revues et des bulletins spécialisés, des campagnes de publicité et des «kiosques» d'information. L'expérience d'Environnement Jeunesse mérite d'être mentionnée. Ce groupe est présent et engagé dans les cégeps et les universités.

Les regroupements d'enseignants, les associations professionnelles, les syndicats, les entreprises, les ressourceries, les municipalités et, enfin, le ministère de l'Éducation et Recyc-Québec sont des acteurs et des relayeurs efficaces pour l'information, la sensibilisation et l'éducation auprès des clientèles cibles.

Depuis sa création en 1990, Recyc-Québec a entretenu des liens étroits et développé des ententes de partenariat avec les principaux acteurs en matière d'éducation et de sensibilisation à la conservation des ressources au Québec. Il a dédié une portion appréciable de son budget à des projets éducatifs en milieu scolaire et à des projets de commandites émanant des groupes environnementaux (MADIE, Education relative à l'environnement et Enviro-Action, Fondation Riou-Delorme, Société linéenne du Québec, RECY-Campus de l'Université Laval. Entre 1990 et 1996, Recyc-Québec a consacré annuellement en moyenne 385 000 $ pour le financement des projets.

Un partenariat dynamique entre Collecte sélective Québec (CSQ) et les municipalités a permis de développer des programmes de formation en matière d'environnement.

Mentionnons les interventions pédagogiques suivantes: le développement d'un mini-programme jeunesse de sensibilisation à l'environnement via la collecte sélective (Ville de Saint-Hubert et la Commission scolaire de Taillon), l'implication de 147 classes du primaire à Saint-Eustache, la désignation d'un conseiller pédagogique pour intégrer dans la programmation des activités relatives à la collecte sélective (MRC Coaticook).

Il existe par ailleurs des programmes de formation en gestion de l'environnement pour les entreprises. Le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST) en a développé un qui a été utilisé dans les régions. Récemment, un nouveau programme de formation en environnement pour les cadres et gestionnaires a été lancé par le Centre patronal de l'environnement du Québec. L'intérêt envers les différents systèmes de gestion environnementale motive les entreprises à participer à des activités de formation dans ce domaine.

Par ailleurs, quelques entreprises du domaine de la récupération ont mis sur pied des services d'information et de sensibilisation et elles offrent des activités portant sur les 3RV et sur la protection de l'environnement aux groupes qui les visitent.

Les participants à l'Éco-sommet de mai 96 ont retenu l'éducation comme outil essentiel au développement durable au Québec. Ils ont demandé que des sommes soient dédiées à l'élaboration et à la mise en place d'outils éducatifs. Ils ont aussi suggéré d'intégrer la gestion des matières résiduelles au contenu pédagogique des cours existants.

Plusieurs rapports du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement concernent la gestion des matières résiduelles. Ils soulignent, entre autres, les demandes que formulent les citoyens intéressés par la gestion des matières résiduelles:

- l'information doit être juste, complète et accessible à tous;
- la population doit être associée aux choix de localisation et de gestion des équipements;
- les risques réels liés à l'exploitation des équipements d'élimination doivent être évalués et connus des populations concernées.

Les valeurs et les objectifs à privilégier dans l'élaboration d'un projet éducatif soutenant la gestion intégrée des matières résiduelles doivent être simples, mesurables et spécifiques aux publics cibles.

Une politique de gestion intégrée des matières résiduelles implique des changements importants dans nos habitudes de consommation. Pour cette raison, l'information, la sensibilisation et l'éducation de la population représentent des actions majeures tout à fait essentielles à la réussite des objectifs de cette politique.

Les propositions du MEF

Le document de consultation publique soumis par le MEF reconnaît l'importance du rôle joué par les organismes communautaires. Il mentionne que ce sont eux qui, dès le départ, ont permis le développement des activités de collecte sélective et de préparation des matières en vue de leur recyclage.

Les propositions 16, 17 et 18 du document de consultation ouvrent le chemin à la participation des citoyens et des citoyennes. La proposition 16 invite la société proposée à mettre en œuvre des programmes adéquats de formation, d'information et de sensibilisation pour soutenir les citoyens dans le choix des nouvelles façons d'acheter et de mise en valeur de leurs résidus. Les propositions 17 et 18, quant à elles, invitent à la consultation et à la concertation.

Les commentaires et les propositions des participants

Lors des séances publiques, les participants ont maintes fois repris les suggestions d'informer, de sensibiliser, et d'éduquer les citoyens en vue d'obtenir une participation et un engagement accrus de leur part. Ils ont proposé la mise en place de comités de suivi et de vigilance, la production de dépliants, de vidéos et de diaporamas s'adressant aux individus, aux commerces et aux générateurs de matières résiduelles.

La plupart des participants estiment que tous les acteurs ont un rôle à jouer dans le domaine de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation. La nécessité de réaliser des activités pour soutenir les objectifs d'une politique de gestion des matières résiduelles apparaît évidente pour certains participants qui proposent que le réseau actuel d'expertise soit mis à contribution et qu'un financement statutaire soit disponible pour défrayer les activités de sensibilisation. Les groupes environnementaux et communautaires, entre autres, y voient un secteur où leur expertise peut être utilisée à bon escient; plusieurs sont d'ailleurs très actifs dans ce domaine depuis nombre d'années. Il suffirait de bonifier les structures existantes.

La Ressourcerie de Montréal, avec par exemple son programme «Écoquartier du district de Laurier», réalise des activités éducatives intéressantes. Des cours et des ateliers d'information sont offerts à la population locale et des rencontres ont visé les commerces afin de les aider à réduire leurs déchets.

La Ressourcerie de Montréal, soucieuse de sensibiliser la population, a également ouvert des «kiosques» où des milliers de personnes ont été rencontrées et à qui l'on a offert des feuillets explicatifs. Des ruelles ont été nettoyées, des bacs ont été distribués et des composteurs ont été vendus. Les statistiques déposées par la Ressourcerie de Montréal et son principal partenaire, Action RE-buts, démontrent qu'un nombre grandissant de citoyens sont prêts à s'engager et à agir.

Le groupe Éco-Vert de la Rousselière suggère que les entreprises soient aussi encouragées à participer à ce mouvement (06.DM-54). Les établissements de récupération et de recyclage peuvent notamment se révéler d'excellents partenaires. On observe donc un intérêt certain à contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes de sensibilisation.

La Ville de Rimouski propose, pour sa part, de créer une banque d'information accessible à ses pairs, qui documenterait notamment les expériences novatrices. Elle préconise également des échanges de documents destinés à des campagnes de sensibilisation municipales, comme des (dépliants, vidéos, diaporamas, etc. (01.DM-4). Dans le même ordre d'idée, le CRE de la région de Québec suggère que la société proposée offre un service d'information téléphonique sans frais pour que les citoyens puissent connaître la meilleure façon de disposer de certains résidus ou se renseigner sur les lieux de dépôt (12.DM-6).

Quelques participants soulignent l'avantage que représenterait l'instauration d'un mode d'étiquetage qui identifierait clairement et rapidement les biens de consommation contenant des matières dangereuses, dans le but d'inciter les consommateurs à choisir des produits plus écologiques et de faciliter le tri à la source (11.DM-04, p. 10; 04.DM-6, p. 64; 04.DM-7, p. 13; 16.DM-27).

La Centrale de l'enseignement du Québec considère qu'il est indispensable que la population ait accès à l'information relative à la gestion des matières résiduelles. Elle est d'avis que le gouvernement du Québec devrait s'assurer que les groupes bénéficient des ressources financières suffisantes pour participer véritablement aux processus, de l'amont vers l'aval, et à la détermination des plans régionaux de gestion.

Cette importante centrale syndicale suggère au monde de l'éducation, et en premier lieu au ministère de l'Éducation, de passer rapidement à l'action et d'intégrer la conservation des ressources et le développement durable aux objectifs de l'éducation.

La position de la Commission

Bien que des efforts louables aient été entrepris au chapitre de la sensibilisation et de l'éducation, la Commission croit qu'à ce jour, ils ont surtout permis de rejoindre les groupes intéressés et les convertis à l'environnement.

Aussi, dans le présent contexte économique, faut-il éviter de doubler les structures actuelles, mais plutôt les bonifier. Il faudra parfois innover ou faire preuve d'imagination. À ce titre, l'on peut citer l'expérience éducative à Trois-Pistoles où le centre de tri, situé dans une école, permet aux jeunes d'apprendre à trier les matières résiduelles, à les mettre en ballots, et à réutiliser ou transformer certains produits pour leur réemploi sur le marché.

La Commission croit que c'est en rejoignant l'ensemble de la population, que la communauté québécoise pourra, grâce à la sensibilisation et à l'éducation, en arriver à modifier véritablement ses habitudes de consommation et de production.

Qu'il soit un individu ou une entité corporative, le citoyen sera plus enclin à s'engager et à participer s'il est consulté. Être sensibilisé constitue le point de départ. Compte tenu des courts délais pour atteindre les objectifs de réduction des matières résiduelles, il faut maintenant aller plus vite et plus loin.

Les objectifs de l'éducation relative à l'environnement peuvent servir de base pour tracer une stratégie qui débouche vers l'action. Ces objectifs visent à développer auprès de la population un intérêt pour l'environnement. Cet intérêt exige préalablement une compréhension globale de l'environnement et une connaissance de ses éléments constitutifs. Une fois responsable et critique, le citoyen sera alors plus en mesure d'agir pour préserver l'environnement.

À l'aide de ces objectifs, la Commission pense qu'il est possible d'élaborer une stratégie éducative où le citoyen pourra :

- tenir compte des répercussions de ses choix de consommation sur la santé et l'environnement ;
- découvrir les avantages individuels et collectifs de réduire la consommation des ressources, de réutiliser les biens et de recycler ;
- obtenir les informations nécessaires afin de pouvoir s'engager pleinement ;
- développer un esprit critique face aux choix locaux dans la gestion des matières résiduelles ;
- nourrir un sentiment de responsabilité à l'égard de l'environnement et sa capacité d'agir dans ce domaine vital.

La Commission a retenu l'importance qu'accorde la population à l'éducation dans ce dossier. La majorité des participants reconnaissent la nécessité d'élaborer des activités éducatives afin de soutenir les objectifs d'une politique de gestion des matières résiduelles.

L'intervention exige des mécanismes efficaces de concertation et des échanges d'information entre les paliers municipal, régional et national. Ces mécanismes et moyens de communication devraient être inscrits dans un plan de communication qui permettrait d'évaluer les étapes franchies.

Par ailleurs, le choix environnemental du consommateur passe par une information complète, précise et vulgarisée. À cet égard, l'étiquetage du produit de consommation doit être adéquat, en indiquant en autre le pourcentage des 3RV, si le produit est recyclable, s'il est compatible avec le programme de collecte sélective, s'il y a possibilité de retourner le contenant au point de vente, ou encore donner le taux de rendement énergétique du produit, la liste de ses composantes et son impact sur la santé et sur l'environnement. L'étiquetage pertinent des produits autorisera ainsi le citoyen à faire des choix éclairés.

■ Recommandation 63

Au regard de l'information, de la sensibilisation et de l'éducation, la Commission formule les éléments de recommandation suivants :

1º les ministères et organismes ainsi que les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation devront poser des actions concrètes afin de réduire à la source les matières résiduelles en ajustant leurs politiques d'achat, et produire des bilans de réduction (éco-bilans) qui seraient présentés comme des exemples à suivre et rendus publics dans les rapports annuels ;

2º le ministère de l'Éducation devrait reconnaître la formation relative à l'environnement comme une dimension importante de l'éducation et inciter les gestionnaires des établissements scolaires à agir en ce sens à l'intérieur de leur gestion des activités liées à la conservation des ressources et au développement durable ;

3º le ministère de l'Éducation devrait élaborer des outils pédagogiques pour des clientèles cibles, de concert avec le monde de l'enseignement et la société proposée. Une campagne éducative pour la population pourrait promouvoir les contenus suivants :

- la mise au régime de la poubelle résidentielle ;
- l'information sur le cycle de vie des objets de consommation ;
- l'influence des gestes de la vie quotidienne sur l'environnement ;
- les gains possibles pour l'environnement et les citoyens.

4º les partenaires nationaux engagés dans la gestion des matières résiduelles devraient se donner, à l'initiative de la société proposée, une politique d'éducation-information-sensibilisation ainsi qu'un programme pluriannuel ciblant les messages prioritaires et un mécanisme permanent d'évaluation de cette politique et de ce programme. Ce mécanisme permettrait d'éviter la multiplication d'outils similaires. Un bilan devrait être réalisé en association avec les organismes concernés afin de voir si les objectifs de la politique et du programme ont été atteints ;

5º la société proposée devra assumer pleinement un rôle de coordination et de soutien (technique et financier) dans le développement des outils éducatifs de façon à éviter le dédoublement, favoriser la diffusion et maximiser les résultats des interventions des groupes environnementaux. À cet effet, il conviendrait d'harmoniser les programmes de soutien, dont celui du MEF (Action environnement);

6º les municipalités du Québec devraient tenter de rapprocher leurs programmes d'information et de sensibilisation et ceux des établissements scolaires afin que les interventions pédagogiques puissent se réaliser de concert avec la réalisation des plans de gestion;

7º les entreprises membres du Centre patronal de l'environnement du Québec devraient joindre leurs efforts à ceux du MEF et du MICST pour diffuser de l'information sur les cours et les programmes en gestion de l'environnement disponibles dans les entreprises. Ces cours et programmes devraient fournir de l'information complète et à jour sur les aspects économiques, sociaux et légaux de la gestion des matières résiduelles dans une entreprise.

Chapitre 13 La société de valorisation des matières résiduelles

Les propositions du MEF

Le MEF soumet deux propositions visant la création d'une société des matières résiduelles dans le document de consultation publique.

Proposition 1 – Le gouvernement créera une société de gestion des matières résiduelles

Proposition 1.1 – Le gouvernement mettra sur pied une société de gestion des matières résiduelles, en collaboration avec l'industrie. L'industrie assurera le financement de la société en lui versant une cotisation. Le mandat de la société sera d'implanter les moyens nécessaires pour réduire à la source, réemployer, recycler et valoriser les résidus.

Proposition 1.2 – Les entreprises ou les groupes d'entreprises pourront mettre en place leur propre système de récupération de leurs résidus à des fins de mise en valeur s'ils font la démonstration que ce système atteint les objectifs fixés par la Société.

Proposition 1.3 – Le gouvernement est prêt à utiliser son pouvoir réglementaire si les moyens mis en place par la Société s'avéraient insuffisants pour atteindre les objectifs de réduction.

Le document de consultation publique propose que le gouvernement revoie le mandat et le rôle de Recyc-Québec et de Collecte sélective Québec en les regroupant au sein de la nouvelle société pour en assurer l'efficacité et la cohérence.

Le conseil d'administration de la Société sera formé de représentants du gouvernement, de l'industrie, des municipalités, des groupes environnementaux et communautaires et de la population.

Proposition 16 – La nouvelle société veillera à ce que soient mis en œuvre, en collaboration avec l'ensemble des partenaires, des programmes adéquats de formation, d'information et de sensibilisation pour soutenir les citoyens et les citoyennes dans leurs choix de nouvelles façons d'acheter et de mettre en valeur leurs résidus.

Les commentaires et les propositions des participants

Le principe

La proposition du MEF ne fait pas l'unanimité. La Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Mauricie souligne la difficulté d'obtenir un consensus sur cette question :

> *Certaines organisations souhaiteraient devenir gestionnaires de cette nouvelle société, d'autres redoutent l'ajout d'une instance gouvernementale interventionniste qui se verrait confier la gestion de plusieurs dizaines de millions de dollars, certains questionnent la pertinence d'ajouter une structure supplémentaire là où les acteurs en présence peuvent, selon eux, se prendre en main* [...] *et d'autres enfin* [...] *aimeraient bien obtenir un siège sur le conseil de cette société pour tenir un rôle de décideur.*
> (04.DM-20, p. 13)

En général, les groupes, organismes ou entreprises qui travaillent dans la protection de l'environnement croient en la nécessité d'une instance nationale chargée d'appliquer la nouvelle politique du MEF, même si une partie d'entre eux souhaitent une société privée. Ils précisent que la nouvelle organisation devrait être suffisamment souple pour agir de façon à la fois sectorielle (par groupes industriels) et régionale. Pour reprendre un concept mondialement répandu, il faut penser globalement et agir localement. En outre, la fusion de Collecte sélective Québec et de Recyc-Québec devrait, selon eux, favoriser une meilleure coordination des mandats.

L'idée est accueillie avec plus de réserve par l'industrie, principalement parce qu'elle entend conserver son autonomie, ainsi que par les instances municipales et supramunicipales (dont l'UMQ et l'UMRCQ). Elles invoquent la tendance actuelle à la privatisation et à la déréglementation. Elles affirment également qu'une telle instance est inutile parce que les industries, les commerces et les institutions ont déjà atteint les objectifs de réduction. Les entreprises préfèrent poursuivre elles-mêmes la gestion responsable de leurs résidus en accord avec les objectifs gouvernementaux. Certains ne voient pas la nécessité de changer la formule actuelle (Recyc-Québec et Collecte sélective Québec) en créant encore une autre société d'État. Collecte sélective Québec semble jouir de beaucoup de crédibilité dans les milieux municipaux et auprès d'entreprises qui travaillent avec elle depuis plusieurs années et qui ont confiance en sa structure légère et en sa bonne gestion. La MRC de la Mitis lui oppose l'exemple de Recyc-Québec, qui est une société d'État, et se demande pourquoi on voudrait compromettre l'efficacité de l'organisme privé (01.DM-16). Pour toutes ces raisons, ces participants s'opposent à la fusion. Certaines entreprises acceptent toutefois le concept d'une société de gestion, mais en proposant des ajustements à la structure proposée, comme nous le verrons un peu plus loin.

Les participants qui s'objectent à la création d'une société optent en général pour trois avenues:

- mettre en place un ensemble de mesures incitatives et dissuasives pour obliger ou encourager fortement les entreprises à gérer leurs résidus de façon responsable, ce qui correspond davantage à la proposition 1.2;
- établir une politique de gestion par types de matières résiduelles et en confier l'application à des groupes industriels sectoriels; la problématique des résidus est trop complexe et trop diversifiée pour être gérée par un organisme central;
- créer une instance ayant un rôle de coordination seulement et qui déléguerait certaines de ses responsabilités à des organismes spécialisés, notamment Collecte sélective Québec pour les emballages et les imprimés.

Il faut souligner que l'Association des consommateurs s'oppose à l'idée d'une société et juge que la gestion et la mise en œuvre du plan d'action devraient rester au MEF pour éviter des coûts supplémentaires.

Le mandat

La majorité des participants qui accueillent favorablement l'idée d'une société désirent qu'elle soit responsable de l'application de la politique gouvernementale. À ce titre, elle doit disposer de pouvoirs véritables. La synthèse des commentaires recueillis permet de définir sa mission comme suit:

- appliquer la nouvelle politique de mise en valeur;
- administrer le fonds constitué par les cotisations des entreprises;
- coordonner les mandats et en assurer le suivi;
- instaurer un partenariat entre les acteurs;
- favoriser la responsabilisation des acteurs;
- encourager les initiatives de récupération, particulièrement dans les secteurs où de telles pratiques ne sont pas suffisamment développées;
- soutenir techniquement et financièrement les actions de réduction et de mise en valeur;
- soutenir la recherche et le développement;
- élaborer et diffuser des programmes de sensibilisation et de formation;
- agir à titre conseil sur la gestion des résidus.

La Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Mauricie craint que la création d'une société n'entraîne une duplication des actions et une éviction d'acteurs qui ont déjà fait leurs preuves, comme Collecte sélective Québec. Elle suggère d'écarter d'abord les mandats qui ne devraient pas relever de la Société, après avoir identifié les acteurs existants aptes à intervenir dans ces dossiers (04.DM-20). Cette proposition s'apparente en fait à celle de l'UMRCQ, qui préférerait une société de coordination.

La structure

La question de la structure de la Société a suscité maints commentaires. La majorité des participants réclament une structure légère, souple, transparente, démocratique et efficace, à l'exemple de celle de Collecte sélective Québec. Même ceux qui croient que la nouvelle société doit être publique se méfient de la lourdeur administrative qui caractérise trop souvent les sociétés d'État. Les participants s'entendent aussi pour demander une structure axée sur la régionalisation. À cet égard, certains estiment en effet que la société nationale devrait chapeauter des régies régionales chargées d'appliquer la politique gouvernementale en l'adaptant à la problématique de leur région respective. La Société devrait en outre être structurée de façon à gérer séparément chacun des groupes industriels sectoriels.

Le caractère public ou privé de la Société a été débattu lors de l'audience publique. La plupart désirent qu'elle soit indépendante du gouvernement. Ceci posé, la question est de savoir à quel point.

Les représentants du secteur privé ne croient pas qu'un organisme public puisse posséder le genre de structure favorisant l'efficacité à moindre coût. Comme ce sont eux qui financeront la Société, ils tiennent à ce que leurs cotisations servent à financer des activités de récupération et de mise en valeur, non une lourde structure administrative. Les participants favorables à une gestion privée craignent que l'action de la Société ne soit entravée par les aléas de la fonction publique et qu'elle ne subisse des ponctions comme d'autres sociétés d'État. De plus, une société publique risque davantage d'être soumise à des pressions de la part de l'État pour des finalités qui dépassent le cadre de son mandat.

D'autres participants, parmi lesquels des organismes syndicaux, des groupes environnementaux et communautaires ou des conseils régionaux, demandent que la société soit publique, avec l'espoir qu'une telle organisation mettra plus spécifiquement l'accent sur la concertation et la participation de tous. La gestion des résidus constituant un enjeu de société, c'est au gouvernement d'assumer le leadership, non à l'industrie. Une société privée financée par l'industrie risquerait à leurs yeux d'être soustraite presque totalement au contrôle gouvernemental.

La composition du conseil d'administration de la Société a également été abondamment discutée. Toutes les catégories d'acteurs demandent à y être représentées équitablement. On insiste beaucoup sur la nécessité de travailler en partenariat. Des participants du secteur privé réclament une représentation prépondérante de l'industrie, puisque c'est elle qui assurera la totalité du financement. Certains lancent toutefois un avertissement: la représentativité ne doit pas être génératrice de lourdeur administrative et de confrontation.

Enfin, la Ville de Québec demande que la Société s'installe dans la capitale. Le siège social ne devra pas être symbolique comme celui de Recyc-Québec, dont les activités de direction, de planification et de recherche et développement se déroulent à Montréal.

Le financement

Le MEF propose que la nouvelle société soit financée par des cotisations obligatoires de l'industrie. À de rares exceptions près, ceux qui appuient la création d'une société (privée ou publique) agréent ce mode de financement. Le Centre patronal de l'environnement souligne d'ailleurs qu'il est essentiel que les cotisations soient obligatoires (06.DM-15).

Leurs commentaires portent plutôt sur la méthode de calcul des cotisations et la destination des sommes recueillies. Il y a consensus sur le fait que la méthode de calcul devrait tenir compte des différences entre les secteurs industriels. Les cotisations pourraient être modulées selon les facteurs suivants :

- la quantité de résidus issus de la fabrication et l'impact des résidus sur l'environnement ;
- la difficulté et le coût de recyclage des résidus ;
- la durée de vie du produit ;
- le degré de recyclabilité du produit après consommation ;
- la proportion de matières recyclées utilisées dans la fabrication du produit ;
- les efforts de réduction et de mise en valeur déjà accomplis par l'entreprise.

Les cotisations devraient être calculées en collaboration avec des représentants de chaque catégorie d'industries, car ce sont eux qui connaissent le mieux leurs produits et leurs difficultés de mise en valeur. Quelle que soit la méthode retenue, le montant ne devrait pas être inférieur au coût de la mise en place d'un système de prise en charge des résidus, sans quoi on escamoterait l'effet incitatif de la cotisation.

Les participants sont nombreux à spécifier qu'il ne doit pas y avoir d'interfinancement entre les différents groupes industriels sectoriels, et que chacune de ces entités doit percevoir et administrer ses cotisations et, le cas échéant, gérer ses surplus à sa guise.

Certains groupes environnementaux et communautaires, on l'a vu au chapitre 4, demandent que la société de gestion leur accorde un financement statutaire.

Les participants sont conscients que le mode de financement proposé aura une incidence sur le prix des produits et, donc, sur les consommateurs. L'Association des consommateurs ne s'y oppose pas car, pour elle, la population doit aussi apporter sa contribution à la gestion des résidus. Mais certains redoutent que la cotisation ne devienne une taxe cachée qui avantagerait les produits étrangers. Toutefois, ce risque serait évité si la cotisation s'appliquait aux distributeurs de produits étrangers, comme le précise le document de consultation publique.

La prise en charge par les entreprises

Tous sont d'avis que la responsabilisation des entreprises constitue un excellent moyen d'en arriver à une gestion plus écologique des résidus. Ils estiment pour la plupart qu'une entreprise gérant ses résidus à la satisfaction de la Société devrait être exemptée de la cotisation.

L'enjeu réside dans les outils d'évaluation, de contrôle et de suivi que la nouvelle société devra se donner. Il faudra prévoir un cadre de référence, probablement par secteur d'activité, et s'assurer non seulement que les entreprises satisfont aux exigences au moment où elles demandent à être exemptées de la cotisation, mais également qu'elles continuent à le faire année après année.

Quelques participants se demandent comment la société proposée assurera son financement si la plupart des entreprises se prévalent de cette mesure. La diminution des revenus de la Société compromettrait entre autres le financement des activités municipales de collecte sélective et des programmes de recherche. On se trouve donc devant un dilemme : ou bien on encourage les entreprises à se responsabiliser et on remet éventuellement en question le mode de financement de la Société ou même son existence, ou alors on impose une cotisation sans restriction et on abandonne ainsi une incitation de taille pour les entreprises. Ces commentaires doivent cependant être mis en perspective, puisque la majorité des participants ont exprimé leur confiance en ce mode de financement. Cependant, si l'on considère, comme le CRE de la région de Québec, que les entreprises continueront quoi qu'elles fassent à générer des rejets dans l'environnement, on pourrait exiger une cotisation minimale dans tous les cas (12.DM-6).

Une autre objection émise à quelques reprises mérite réflexion. Les collectes sélectives municipales requièrent pour être rentables un volume minimal de résidus commerciaux et industriels. Si un grand nombre d'industries développent un système de réduction et de mise en valeur de leurs résidus, plusieurs programmes de collecte sélective pourraient ainsi devenir déficitaires, ce qui inquiète les municipalités. L'UMRCQ suggère donc de ne pas inclure dans ces systèmes les matières récupérées dans le cadre des collectes sélectives municipales. Les récupérateurs pourraient eux aussi éprouver des difficultés si de tels programmes étaient adoptés. Le fait d'accorder la propriété légale des résidus recyclables aux municipalités pourrait toutefois régler ce problème (voir le chapitre 4).

Le pouvoir réglementaire du MEF

La proposition du document de consultation publique précise que le MEF pourra exercer son pouvoir réglementaire si la société n'atteint pas ses objectifs. On revient ici au débat sur le degré de participation du gouvernement déjà abordé au chapitre 4. Certains croient que la proposition n'est pas assez ferme et que le MEF doit utiliser son pouvoir réglementaire pour que soient atteints les objectifs fixés. Ceci implique une réglementation suffisamment coercitive et un contrôle très rigoureux de l'atteinte des objectifs. Les autres s'objectent cependant à un recours accru au pouvoir réglementaire, préférant voir le MEF mettre en place diverses incitations et laisser en bout de ligne aux entreprises le choix des moyens. D'autres, enfin, adoptent une position mitoyenne et jugent que le MEF ne doit intervenir qu'en dernier recours.

Les activités de sensibilisation

Le MEF propose que la Société soit responsable de mettre en œuvre diverses activités de sensibilisation. Les participants acceptent cette proposition et leurs commentaires portent surtout sur les améliorations qui devraient y être apportées. Tous sont persuadés que les efforts de réduction s'avéreront caducs sans des programmes appropriés de sensibilisation et de formation. À ce sujet, nous renvoyons le lecteur au chapitre 12 où ont été exposées les suggestions des participants à cet égard.

La position de la Commission

Les hypothèses de configuration d'une instance de coordination

Il existe un besoin largement reconnu de coordination au palier national. La cohérence des activités et l'uniformité des mesures en dépendent. Cependant, l'état actuel des finances publiques ne permet pas la création d'une nouvelle structure administrative lourde et coûteuse. La réponse aux besoins de coordination doit émaner d'une structure simple et dynamique, ayant un minimum de niveaux hiérarchiques et qui privilégie la transparence, l'imputabilité, la clarté de son mandat et la qualité de ses services. C'est tout le contraire d'une structure lourde, compliquée et peu performante. La structure choisie devrait être capable de soutenir les objectifs de la politique de gestion intégrée des matières résiduelles. Essentiellement, son rôle devrait être orienté vers la concertation et l'établissement d'un cadre de gestion qui laisse place aux initiatives des partenaires. Le maximum de ressources devrait être consacré à financer les activités liées à sa mission, alors qu'une faible partie devrait être utilisée à des fins administratives. Légère, souple et efficace, la structure devrait s'appuyer sur des moyens modernes de communication et de circulation de l'information.

Cinq hypothèses de configuration sont possibles, soit:

- une société publique;
- une société privée;
- le *statu quo*;
- un comité de coordination;
- une régie nationale.

Une société publique

Une société publique, créée par voie législative et relevant du ministre de l'Environnement et de la Faune, présenterait l'avantage de consacrer le caractère public du domaine de la gestion des matières résiduelles. La proximité d'une telle société du gouvernement favoriserait l'adoption rapide de mesures

réglementaires ou incitatives de nature fiscale. En revanche, une société publique présenterait plus de risques de lourdeur administrative et bureaucratique. Les citoyens jugent l'État et son Administration publique par l'usage qui est fait des ressources rares dégagées par leurs impôts. Un organisme public est légitime dans la mesure où il est le meilleur intervenant possible ; si l'entreprise privée peut faire mieux ou faire la même chose à moindre coût, l'État doit s'en désengager.

Une société privée

Une structure privée offre, en général, certains avantages de souplesse et d'efficacité du fait qu'elle n'est pas assujettie aux règlements, normes et procédures propres à l'Administration publique. Elle jouit d'une plus grande liberté dans l'allocation de ses ressources, dans le choix de ses prestataires de services, dans le recrutement de son personnel et dans la configuration de son organisation du travail. Une organisation privée serait entièrement contrôlée par ceux qui la financeraient, c'est-à-dire les groupes industriels. Cependant, une société privée de coordination serait mal assortie au caractère public du domaine de gestion des matières résiduelles et à l'exigence d'imputabilité qui s'y rattache, à moins d'être très bien encadrée par une réglementation publique.

Le *statu quo*

Le *statu quo* pourrait être maintenu. Collecte sélective Québec est actuellement responsable de la prise en charge des emballages et des imprimés. Elle a démontré sa performance en réinvestissant 87 % des cotisations volontaires de l'industrie en allocations aux municipalités, pour l'organisation de la collecte sélective. Cet organisme est reconnu pour son partenariat et la qualité de ses communications d'affaires. Son fonctionnement, basé sur une équipe de sept personnes, lui permet des résultats directs, sans gaspillage d'énergies et de ressources. Recyc-Québec, pour sa part, a le mandat de promouvoir, développer et favoriser la réduction, le réemploi et le recyclage. Cette société administre le système de consigne publique. Son mandat est plus large que celui de Collecte sélective Québec. L'organisme a fait l'objet de critiques quant à ses modes de gestion et quant à l'administration de la consigne, un système financièrement menacé par sa propre réussite.

Le *statu quo* ne répond pas aux besoins de coordination générale, d'harmonisation et de surveillance de la cohérence des interventions. Ni Collecte sélective Québec ni Recyc-Québec ne peuvent être des organismes de coordination, leur rôle portant sur des interventions particulières, sans responsabilités d'ensemble.

Un comité de coordination

Un comité de coordination pourrait être créé pour chapeauter les structures existantes et harmoniser leurs actions. Un tel comité présenterait l'avantage d'être souple. Cependant, la légitimité et le poids relatif nécessaires pour constituer un partenaire crédible et une autorité de coordination reconnue

pourraient lui faire défaut. C'est qu'un comité repose sur la seule participation des représentants qui le constituent et n'a de pouvoirs que ceux qui lui sont délégués par les organismes mandants ou le gouvernement.

Une régie nationale

Une régie nationale des matières résiduelles ayant un rôle régulateur et un statut quasi judiciaire pourrait voir le jour. Elle émettrait des autorisations, réglerait les conflits et donnerait des instructions générales. Une telle structure formelle et judiciarisée remplacerait une bonne partie des rôles et responsabilités actuellement dévolus au MEF, et possiblement une partie de ceux de la Commission municipale du Québec. Une telle approche est cependant loin de la culture de partenariat et de la souplesse de gestion que plusieurs réclament. Il ne s'agirait pas d'une structure dynamique de coordination, mais d'une structure hiérarchique de contrôle et de régulation.

La position de la Commission

Quels sont les critères qui doivent orienter le choix d'un organisme de coordination? Indépendante, possédant une organisation légère et dynamique, jouissant d'une autorité reconnue et intervenant au niveau stratégique, l'instance de coordination recherchée devra favoriser la concertation et l'établissement d'un cadre général de gestion. L'organisme devra avoir la capacité de réagir rapidement, d'évoluer et d'être attentif à ses partenaires et clients. Luttant contre la lourdeur bureaucratique, il exercera un suivi serré de l'atteinte des objectifs de réduction des matières résiduelles.

Des arguments environnementaux, sociaux et économiques font pencher la balance en faveur d'une société publique.

Sur le plan environnemental, une société publique se justifie par le fait qu'elle répond aux besoins urgents et importants de coordination et d'intégration des activités des différents acteurs. La coordination nationale par un organisme crédible et reconnu est essentielle à la mise au point d'un système de gestion écologique des matières résiduelles qui soit fiable et respectueux des valeurs québécoises et des responsabilités des diverses instances concernées.

Sur le plan social, une société publique serait conforme à la dynamique qui anime la société québécoise, qui associe en synergie les autorités publiques, l'entreprise privée et les groupes environnementaux et communautaires.

Sur le plan économique, une société publique est également justifiée. La Société serait chargée de gérer des cotisations auprès du secteur privé, ce qui commande un statut légitime d'organisme public. Son mode de fonctionnement n'exigerait pas de ressources publiques supplémentaires. Elle devrait en outre pouvoir fonctionner de façon souple et efficace en favorisant l'intervention judicieuse de chacun des partenaires engagés dans la gestion des matières résiduelles. Par ses initiatives, ses recherches et sa

documentation, une société publique serait en mesure de mettre en lumière des instruments économiques propres à stimuler la création d'emplois dans le secteur économique qu'est la gestion des matières résiduelles.

Par ailleurs, le MEF propose de fusionner Recyc-Québec et Collecte sélective Québec au sein de la nouvelle société. La Commission est d'avis qu'il faut regrouper les forces vives des deux organismes, non par une fusion réductrice mais par la mise en valeur de l'expertise propre et de la culture de chacun.

La Commission propose donc de transformer le mandat de Recyc-Québec pour instituer la Société de valorisation des matières résiduelles (SOVAL). Recyc-Québec serait délesté de son mandat d'administrer la consigne, lequel serait confié à un nouvel organisme, Consigne Québec, qui s'associerait en partenariat avec la nouvelle société à titre d'organisme de coordination des groupes industriels sectoriels qui y adhèrent (voir la section sur les groupes industriels sectoriels). Puisqu'il n'est pas approprié de changer une combinaison gagnante, Collecte sélective Québec serait elle aussi associée à la Société de manière similaire. Elle conserverait ainsi son intégrité et son mandat.

Conséquemment, deux organismes seraient responsables d'encadrer les différents groupes industriels sectoriels. Collecte sélective Québec rassemblerait les groupes qui choisissent un autre système de prise en charge que la consignation. Elle conserverait donc la responsabilité de la filière des emballages et des imprimés. Son organisation et son expertise la préparent à assumer une nouvelle dimension de mise en valeur, soit la mise en place d'un réseau de collecte et d'installations pour le compostage. L'organisme garderait son statut privé.

Les groupes industriels sectoriels qui, au contraire, optent pour la consignation se regrouperaient sous l'égide de Consigne Québec, qui aurait également un statut privé. Il sera davantage question du mandat de ces deux organismes à la section qui traite des groupes industriels sectoriels.

■ Recommandation 64

Au regard de la coordination nationale, la Commission recommande que :

1° la Société de valorisation des matières résiduelles (SOVAL), à caractère public, soit créée en transformant la mission, l'organisation et le fonctionnement de Recyc-Québec ;

2° Collecte sélective Québec conserve son statut et sa mission actuels ; qu'elle ajoute à ses mandats la prise en charge de la valorisation des matières organiques par le compostage.

3° Consigne Québec soit instituée comme organisme privé chargé d'administrer la consignation ;

4° Collecte sélective Québec et Consigne Québec soient associées en partenariat avec la Société à titre d'organismes privés de coordination des groupes industriels sectoriels qui y adhèrent.

Les principales caractéristiques de la Société de valorisation des matières résiduelles

La Société de valorisation des matières résiduelles devra présenter certaines caractéristiques (voir l'organigramme, figure 4 et le tableau synthèse 13.1 à la fin de ce chapitre).

Le statut

Pour être crédible et reconnue, la Société de valorisation des matières résiduelles devrait être créée par voie législative. Elle pourrait être une personne morale, non assujettie à la *Loi sur l'administration financière*(L.R.Q., c. A-6) et à la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1). Elle relèverait du ministre de l'Environnement et de la Faune.

Les pouvoirs et devoirs de la Société seraient enchâssés dans sa loi constitutive, de même que la composition de son conseil d'administration. Le siège social et sa principale place d'affaires devraient être situés dans la même ville et dans les mêmes locaux, de façon à éviter le syndrome du siège social «symbolique» et coûteux.

Le rôle du conseil d'administration serait d'approuver les investissements, les dépenses, le plan d'effectifs et les orientations concernant les postes de direction, ainsi que la planification stratégique et les programmes de l'organisme. Le conseil d'administration devrait être présidé par l'un de ses membres, élu par les autres membres. Le conseil d'administration devrait se réunir statutairement au moins quatre fois par année. Ses séances devraient être publiques.

Par ailleurs, pour respecter un juste équilibre et une représentation équitable, la Commission recommande que le conseil d'administration de la Société soit composé de représentants du milieu municipal, du milieu industriel, du milieu des groupes communautaires et environnementaux, du milieu syndical, du gouvernement et de la population.

L'ensemble des processus et documents de la Société devraient être transparents et publics. La Société aurait l'obligation de publier un rapport annuel de ses activités.

Le conseil d'administration désignerait quatre membres pour former, avec le président-directeur général, le comité exécutif de la Société. Ce comité, chargé de traiter les affaires courantes de l'organisme, serait présidé par le président-directeur général de la Société. Le comité exécutif devrait se réunir mensuellement. Le président-directeur général serait nommé par le gouvernement.

■ Recommandation 65

En ce qui concerne la formation de la Société de valorisation des matières résiduelles, la Commission recommande que:

1º la Société de valorisation des matières résiduelles soit instituée par voie législative;

2º le conseil d'administration de la Société se compose comme suit:

• associations de consommateurs	1 représentant nommé par le Ministre
• Collecte sélective Québec	1 représentant délégué
• Consigne Québec	1 représentant délégué
• Environnement Jeunesse	1 représentant délégué
• groupes environnementaux	2 représentants nommés par le Ministre
• MEF	1 représentant délégué
• milieu industriel	3 représentants délégués
• monde syndical	1 représentant nommé par le Ministre
• population	2 représentants nommés par le Ministre
• Regroupement des conseils régionaux de l'environnement	1 représentant délégué
• Union des municipalités du Québec	1 représentant délégué
• Union des municipalités régionales de comté du Québec	1 représentant délégué

La mission et les mandats

La Société devrait avoir pour mission générale de veiller à la cohérence d'ensemble, à la coordination et à la concertation en ce qui concerne la mise en valeur des matières résiduelles. Elle serait chargée de soutenir la politique de mise en valeur et d'assurer la mise en œuvre et le suivi du plan d'action national. Elle serait globalement imputable des objectifs nationaux de réduction des matières envoyées à l'élimination en fonction de l'approche des 3RV et de l'analyse du cycle de vie des produits. Elle exercerait une surveillance générale, avec des préoccupations de rigueur et de saine gestion du domaine des matières résiduelles au Québec.

La Société devrait assumer un certain nombre de mandats pour établir les circuits de gestion des résidus et les modes de financement.

Elle devrait pouvoir agréer les différents groupes industriels sectoriels, leur fixer des objectifs et coordonner leurs mandats et actions, en plus d'approuver leurs stratégies et de mettre à leur disposition les structures administratives susceptibles d'assurer la prise en charge des matières au meilleur coût.

La Société pourrait favoriser la création d'autres groupes industriels sectoriels pour prendre en charge des problématiques particulières.

Elle devrait mesurer les performances et mettre en perspective les écarts entre les résultats et les objectifs fixés. Notamment, la Société pourrait utilement élaborer et mettre à jour un tableau de bord national et des tableaux de bord régionaux permettant de suivre des indicateurs de rendement pour mesurer les résultats atteints. Le tableau de bord devrait comprendre entre autres des données sur l'origine, la destination et la qualité de la gestion de l'ensemble des matières résiduelles.

La Société devrait conseiller le Ministre sur des dispositifs appropriés, sur le plan réglementaire ou économique, susceptibles d'appuyer l'atteinte des objectifs.

Elle pourrait être appelée à arbitrer les conflits quant aux rôles et responsabilités, par exemple entre les différents groupes industriels sectoriels, entre ces groupes et Collecte sélective Québec ou Consigne Québec, entre les MRC et les municipalités, etc.

Elle favoriserait la création d'un réseau de ressourceries et mettrait en place des moyens pour favoriser la réduction à la source.

La Société devrait mettre en commun l'expertise existante au Québec, en créant un réseau de veille stratégique et technologique touchant les systèmes et méthodes de gestion des résidus. La perspective durable devrait orienter ce réseau, dans le but de favoriser la mise en valeur et la création d'emplois et de stimuler l'économie. Ce réseau devrait être alimenté par une banque d'informations sur les expériences rentables et innovatrices en matière de mise en valeur.

La Société serait responsable de favoriser et de coordonner les activités de recherche et de développement. À ce titre, elle pourrait offrir un guichet unique en matière de recherche et de développement, grâce à des initiatives de coordination, de documentation et de financement.

Elle serait appelée à appuyer les groupes industriels sectoriels dans leur recherche de débouchés pour les matières recyclables. Pour faire face aux exigences du marché, elle favoriserait ainsi la répartition optimale des réseaux de centres de récupération et de centres de tri.

La Bourse québécoise des matières secondaires, actuellement gérée par Recyc-Québec, constitue un service horizontal utile. La Société devrait en prendre la responsabilité.

La Société devrait soutenir financièrement et techniquement les municipalités dans leur travail, sur la base de critères d'efficacité et de rendement. Notamment, Collecte sélective Québec devrait subventionner les municipalités pour l'implantation et l'amélioration de la collecte sélective. La Société serait appelée à contribuer au financement de la confection des plans de gestion.

La Société devrait également contrôler l'obligation faite aux municipalités, aux ministères, aux organismes gouvernementaux et aux entreprises de produire un bilan-audit des résidus générés dans le cadre du cycle de production et de mise en marché (voir les chapitres 3 et 4).

Elle devrait aussi jouer un rôle en matière d'éducation, d'information et de sensibilisation et promouvoir la gestion responsable et durable. Elle devrait prendre l'initiative de réaliser des campagnes d'information générale à grande échelle destinées aux citoyens et à l'industrie. Elle devrait sensibiliser les petites et moyennes entreprises quant à leurs produits, leurs procédés et leurs résidus. Les citoyens devraient être placés au cœur des préoccupations corporatives de la Société. L'adhésion de la population à la pratique des 3RV serait alors facilitée. La Société devra également développer des programmes spécifiquement destinés aux jeunes.

La Société travaillerait en collaboration avec le ministère de l'Éducation du Québec et le monde de l'enseignement pour la mise au point d'outils pédagogiques.

L'étiquetage des produits représentant un outil important d'information et de sensibilisation, la Société serait chargée d'en établir le cadre de référence et les critères.

Collecte sélective Québec et Consigne Québec seraient elles aussi appelées à développer des programmes d'éducation, d'information et de sensibilisation spécifiques à leurs activités respectives. Il en va de même pour les groupes industriels sectoriels, dans la mesure où ils seront responsables de l'atteinte des objectifs.

La Société aurait en outre le mandat d'instituer et d'administrer un programme d'aide à la mise en valeur des pneus hors d'usage.

La Société serait chargée de gérer des fonds provenant de la taxe sur l'élimination (chapitre 9) imposée aux équipements d'élimination pour couvrir: les frais de mise en place d'un réseau de collecte de résidus verts et organiques et d'installations pour le compostage; les frais occasionnés par les contrôles de conformité; la contribution au fonds des sites orphelins.

Cette mission et ces mandats sous-tendent que la Société ne s'engage pas elle-même dans des opérations directes comme la consignation ou le financement d'entreprises. Elle pourrait utilement s'assurer que les programmes actuels de Recyc-Québec en matière de prêt, de garantie de prêt ou capital-action soient dûment pris en charge par la Société de développement industriel (SDI).

■ Recommandation 66

Au regard de la mission de la Société de valorisation des matières résiduelles, la Commission recommande que, dans le cadre général de l'approche des 3RV, la Société puisse soutenir la mise en œuvre de la politique de mise en valeur des matières résiduelles et du plan d'action national, grâce à des interventions de coordination et de concertation relatives à la mise en valeur.

À cet effet, la Société sera chargée des mandats suivants :

1° agréer les groupes industriels sectoriels, leur fixer des objectifs et approuver leur stratégie ;

2° créer un réseau de veille stratégique et technologique ;

3° arbitrer les litiges quant aux rôles et responsabilités ;

4° mettre en place des moyens pour favoriser la réduction à la source ;

5° favoriser la création d'un réseau de ressourceries ;

6° favoriser et coordonner les activités de recherche et de développement ;

7° soutenir financièrement et techniquement les municipalités dans leurs activités de mise en valeur ;

8° soutenir financièrement et techniquement les MRC et les communautés urbaines dans la confection des plans de gestion ;

9° contrôler l'obligation faite aux entreprises, aux municipalités, aux ministères et aux organismes gouvernementaux de produire un bilan-audit (voir les chapitres 3 et 4) ;

10° favoriser et coordonner les activités d'éducation, d'information et de sensibilisation ;

11° instituer et administrer un programme d'aide à la mise en valeur des pneus hors d'usage ;

12° gérer les fonds provenant de la taxe à l'élimination (chapitre 9) imposée aux équipements d'élimination pour couvrir les frais des activités suivantes :

- les contrôles exercés par le MEF afin de s'assurer de la conformité des équipements d'élimination ;
- la mise en place des infrastructures de compostage ;
- la part contributive au fonds des sites orphelins ;

13° conseiller le Ministre.

L'organisation

Après avoir étudié les commentaires des participants lors de l'audience publique, la Commission estime que la Société de valorisation des matières résiduelles doit être associée en partenariat avec des organismes autonomes chargés de coordonner des groupes industriels sectoriels et d'assurer la cohérence dans la mise en œuvre des activités de collecte sélective et de consignation.

Sa mission et le nombre limité de ses ressources imposent à la Société une organisation performante, légère, souple et non pyramidale. Parmi les principaux modèles organisationnels reconnus (par processus, par secteur, par fonction,), le modèle d'organisation par processus paraît celui qui comporte le moins de paliers de gestion et qui présente les meilleures chances d'efficacité et d'efficience pour un organisme de la taille de la Société. La Société pourrait ainsi être structurée autour d'un nombre restreint d'équipes soutenant ses grands processus.

Pour structurer son organisation, la Société devrait se donner un projet d'entreprise comprenant ses valeurs, des axes de développement et des indicateurs de mesure d'atteinte des objectifs corporatifs. Elle pourrait également élaborer des politiques de gestion de la qualité, de service à la clientèle et de formation des ressources internes. L'organisation du travail devrait être construite au moyen d'une grille d'ingénierie des processus d'affaires. Un processus est constitué des flux d'information, des tâches, des biens et des services produits. La structuration de l'ensemble des processus constituerait le fondement de l'organisation de la Société.

Pour atteindre la performance attendue, la Société devra s'organiser autour d'un réseau technologique de travailleurs de l'information.

Par ailleurs, il serait souhaitable que la Société dispose d'antennes régionales pour accomplir son mandat de façon optimale. Il existe en effet un besoin de coordination des activités régionales de gestion des résidus, de concertation entre les divers acteurs et d'animation du milieu. La Société devrait déterminer elle-même le type d'instance approprié. Elle pourrait solliciter à cet effet la participation des conseils régionaux de l'environnement, qui ont une expertise du milieu régional. Il devrait y avoir une de ces instances par région administrative (selon le découpage des directions régionales du MEF).

■ Recommandation 67

Relativement à l'organisation de la Société de valorisation des matières résiduelles, la Commission recommande que :

1° la Société soit structurée autour d'un nombre restreint d'équipes, à partir du modèle de gestion par processus ;

2° la Société se donne des politiques corporatives capables de soutenir les exigences de performance qui lui seront imposées ;

3° la Société se pourvoit d'antennes régionales pour assurer la coordination des activités régionales de gestion des résidus, la concertation entre les divers acteurs et l'animation du milieu.

Les groupes industriels sectoriels

La Société devrait agréer différents groupes industriels sectoriels. Le regroupement devrait être fait par types d'entreprises et non par catégories de matières (plastique, verre, métaux, papier, etc.), ce qui éviterait aux entreprises de devoir faire partie de plusieurs groupes. Les tables sectorielles créées à l'initiative de Recyc-Québec constituent déjà des maillages dont la configuration favorise la prise en charge des résidus par le milieu.

Afin de respecter l'autonomie décisionnelle des différents secteurs industriels de production, la Société devrait leur offrir trois options :

- élaborer leur propre système de prise en charge ;
- intégrer leur stratégie de mise en valeur à celle d'un groupe industriel sectoriel coordonné par Collecte sélective Québec ;
- opter pour la consignation, et ainsi se joindre à un groupe industriel sectoriel coordonné par Consigne Québec.

Les groupes industriels sectoriels se joindraient donc à Collecte sélective Québec ou à Consigne Québec selon le mode de prise en charge pour lequel ils opteraient. Chaque entreprise de fabrication ou de distribution devrait obligatoirement faire partie d'un groupe industriel sectoriel associé à l'un ou l'autre des deux organismes.

Collecte sélective Québec serait responsable de la filière de l'emballage et des imprimés ainsi que du compostage. La Société lui fixerait des objectifs qualitatifs et quantitatifs et statuerait sur les moyens et programmes qu'elle doit maintenir, notamment ceux relatifs au soutien à l'implantation de la collecte sélective dans les municipalités du Québec.

Pour sa part, Consigne Québec devrait coordonner les groupes qui optent pour la consignation de leurs produits. Les brasseurs, l'industrie des boissons gazeuses et toute entreprise désirant mettre en valeur ses matières résiduelles par le biais de la consignation pourraient s'associer au sein de cet organisme qui pourra établir un système de centres de dépôt pour le traitement des consignes, soit par le recours aux ressourceries, soit par le réseau des détaillants. Le système de consignation actuel devrait toutefois subir une modification importante dictée par le principe de responsabilité proposé par le MEF et endossé par la Commission, lequel stipule que les entreprises sont responsables de leurs produits et du choix du système de prise en charge des résidus postconsommation qu'ils génèrent. Ceci implique que tout système de consignation devrait être établi et géré par le groupe industriel sectoriel concerné. C'est pourquoi il y aurait lieu que Consigne Québec soit un organisme privé. Actuellement, le gouvernement dispose du pouvoir d'imposer une consignation sur un produit, ainsi que d'en fixer le montant et la répartition des revenus. Dans l'éventualité où il décide de conserver cette prérogative, il devrait malgré tout laisser à Consigne Québec et aux groupes industriels sectoriels le pouvoir d'administrer et de gérer leur système de consignation.

Les différents groupes industriels sectoriels partageront leur expertise dans le but de s'offrir des services de mise en valeur et de reprise des produits, qu'ils fabriquent ou distribuent et qui sont rendus à la fin de leur cycle de vie.

Pour laisser à l'industrie la latitude et les moyens d'exercer ses responsabilités, la Commission croit qu'il est essentiel que tous les groupes industriels sectoriels soient autonomes. Les groupes pourraient être des organismes sans but lucratif, des comités ou des tables de concertation appelés à développer leur propre structure organisationnelle. Ils pourraient fonctionner selon leur personnalité propre, étant entendu qu'ils correspondent à des marchés diversifiés obéissant à des règles différentes et à des dynamiques particulières. Chaque groupe serait donc libre de choisir ses règles de fonctionnement afin d'atteindre les objectifs de réduction des matières résiduelles fixés par la Société. Il s'agit d'une formule simple à gérer qui fait appel à la responsabilité, sur la base de l'équité dans les efforts demandés.

Pour le suivi des objectifs de réduction fixés à chaque groupe industriel sectoriel, la Société devrait avoir le pouvoir d'intervenir à la place des groupes dans le cas où ils n'assumeraient pas leurs responsabilités. Chaque groupe devrait produire un bilan des résultats obtenus à une fréquence que la Société déterminerait.

Les groupes industriels sectoriels seraient appelés à travailler en partenariat et en concertation avec la Société, le gouvernement et l'ensemble des acteurs du système de gestion des matières résiduelles. Des critères pourraient avantageusement être arrêtés pour encadrer un mode de production propre de biens utiles et durables, incorporant un mode de gestion à la source des résidus (choix des intrants, performance du procédé de fabrication, utilité du produit, impacts environnementaux, potentiel de réinsertion des résidus, etc.) de chaque secteur économique dans la perspective du développement durable. Ainsi, l'industrie utiliserait des méthodes de production ayant un impact environnemental moindre, augmenterait la durabilité de ses produits et favoriserait la production de biens réparables et recyclables, ayant une plus grande teneur en matière récupérée. Par exemple, les emballages devraient être réduits ou même éliminés lorsque non indispensables. Ils devraient être réutilisables, recyclables et contenir une partie de matières recyclées. La recherche et le développement devraient appuyer les responsabilités de l'industrie. Ainsi, des technologies de mise en valeur et des technologies favorisant la réduction continue des résidus de production et des résidus postconsommation pourraient être mises au point en collaboration avec des universités, des centres de recherche publics et privés, des municipalités et des associations industrielles.

La question de l'analyse de cycle de vie se situe au cœur des décisions relatives à la responsabilité de l'industrie. La Société pourrait ouvrir un chantier de réflexion sur cette question. Un comité permanent sur les écocycles et les analyses de cycle de vie pourrait représenter un outil approprié.

Par cette approche, l'industrie, individuellement ou collectivement à l'intérieur de chacun des groupes industriels sectoriels, devient responsable de son produit, depuis l'extraction de la matière première et ses procédés de fabrication jusqu'à sa réintégration dans la nature (compostage) ou sur le marché (réutilisation et recyclage).

En somme, le modèle proposé ici implique que les entreprises d'un groupe industriel sectoriel soient les seules responsables de la mise en valeur de leurs résidus. Cela correspond à une variante du modèle allemand, le «Duales System Deutschland».

■ Recommandation 68

À l'égard des groupes industriels sectoriels, la Commission formule les éléments de recommandation suivants :

1° la Société de valorisation des matières résiduelles devra agréer des groupes industriels sectoriels s'identifiant à des organismes autonomes sans but lucratif, à des comités ou des tables de concertation qui regroupent des industries par catégorie de produits et qui visent la mise en valeur des matières récupérées ;

2° toute entreprise de fabrication ou de distribution devra faire partie d'un groupe industriel sectoriel associé à Collecte sélective Québec ou à Consigne Québec ;

3° les groupes industriels sectoriels seront entièrement responsables de la prise en charge des matières résiduelles générées par leurs activités et devront définir les moyens pour atteindre les objectifs fixés ;

4° chaque groupe industriel sectoriel devra établir sa structure et ses modes de fonctionnement, dans un esprit de partenariat et de concertation, en vue d'implanter un système de mise en valeur conforme aux besoins de ses membres ;

5° la Société devra instituer un comité permanent sur les écocycles et les analyses de cycle de vie ;

6° la Société mettra en perspective l'avantage concurrentiel que s'attribue une entreprise «citoyenne» grâce à une gestion durable et responsable des ressources.

Le financement

En accord avec le principe de responsabilité, chaque groupe industriel sectoriel devrait contribuer au financement de la Société de valorisation des matières résiduelles.

Les groupes optant pour un système de prise en charge autre que la consignation devraient verser une cotisation à Collecte sélective Québec, fixée de façon équitable et dans une perspective durable. Les producteurs étrangers qui vendent leurs produits au Québec et les distributeurs de ces produits devront eux aussi intégrer un groupe industriel sectoriel et verser une cotisation. De cette façon, la cotisation ne deviendra pas une taxe cachée avantageant les produits importés.

Pour sa part, Consigne Québec se chargerait d'administrer les systèmes de consignation établis par les groupes industriels sectoriels ou prescrit par la loi, le cas échéant. L'organisme se financerait par l'entremise de la consigne non réclamée et d'éventuelles consignes différentielles.

Trois scénarios de financement peuvent être envisagés :

- la Société elle-même détermine le montant des cotisations et des différentes consignes (excluant celles fixées par l'État) et les perçoit ;
- Collecte sélective Québec et Consigne Québec établissent respectivement les cotisations et le montant des consignes (à l'exclusion de celles fixées par l'État), y compris une contribution à la Société et les perçoivent ;
- la Société détermine ses besoins globaux, laisse le soin à Collecte sélective Québec et à Consigne Québec d'établir respectivement le montant des cotisations et des différentes consignes (excepté celles fixées par l'État) et s'entend avec elles sur la perception de la quote-part devant financer ses besoins.

La Commission estime qu'il revient à la Société d'établir les besoins financiers globaux de la mise en valeur. Toutefois, Collecte sélective Québec et Consigne Québec, de par la nature de leur association avec la Société, devraient se voir attribuer la responsabilité de négocier le montant des cotisations et des consignes (autres que celles prescrites par la loi) avec les groupes industriels sectoriels et de coordonner la levée de leur fonds respectif auprès des groupes, selon des critères fixés par la Société. Les deux organismes financeraient les activités de la Société par le versement d'une quote-part.

Le calcul de la cotisation que les industries devraient verser à Collecte sélective Québec serait basé uniquement sur les résidus postconsommation de leurs produits, et non sur les résidus générés par la production puisque, comme nous l'avons vu, les entreprises ont déjà globalement atteint l'objectif de 50 % de réduction à cet égard. Le montant de la cotisation de chaque groupe devrait tenir compte du poids, du volume, de la recyclabilité, des analyses de cycle de vie des produits, des efforts de réduction à la source et, dans la mesure du possible, des impacts qu'ils ont sur l'environnement et la santé. En toute équité, les flux de matières causant le plus de problèmes environnementaux devraient payer davantage. La Commission est toutefois consciente que l'évaluation de l'impact environnemental d'un produit s'avère un exercice difficile. Elle recommande donc que la Société adopte une méthode de calcul qui tienne compte le plus possible des coûts environnementaux engendrés par les produits. Cette approche devrait inciter les entreprises à revoir la composition de leurs emballages afin d'en réduire le poids et le volume, à opter pour d'autres matières de base ou à augmenter la part de matières recyclées et à en faciliter la mise en valeur.

La cotisation des entreprises à leur groupe industriel sectoriel devrait être rendue obligatoire par règlement. Les cotisations devraient être raisonnables, car il s'agit d'un nouveau coût de production payé en bout de ligne par le consommateur. Elles ne devraient toutefois pas être inférieures au coût de mise en place d'un système autonome de prise en charge, mais suffisantes pour couvrir les coûts des groupes industriels sectoriels.

Quant aux groupes réunis sous l'égide de Consigne Québec, ils devraient gérer leur propre système, qu'il soit établi par eux ou prescrit par la loi, le cas échéant.

La Société, via ses composantes, devrait utiliser le fonds créé grâce aux cotisations et aux revenus de la consignation pour financer la mise en valeur. Elle ne devrait pas se limiter, comme c'est le cas actuellement pour Collecte sélective Québec, à assumer uniquement les coûts d'implantation de la collecte sélective. De plus, la Société devrait s'assurer du financement par les groupes industriels sectoriels des activités suivantes :

- création et mise en exploitation des systèmes et équipements de réduction et de réemploi ;
- collecte et transport des matières recyclables et réemployables des municipalités, incluant les coûts de l'extension de la collecte sélective à l'ensemble des municipalités québécoises ;
- préparation et mise en marché des matières pour le recyclage et la mise en valeur ;
- recherche et développement de techniques et de marchés de réemploi, de recyclage et de valorisation ;
- mise en place de programmes sectoriels d'information et de sensibilisation.

Comme le précise le document de consultation publique, les programmes municipaux devront satisfaire aux critères d'efficacité et de rendement de la Société pour bénéficier d'un soutien financier.

L'audience publique a mis en lumière l'opposition des participants quant à la possibilité d'un interfinancement entre les différents groupes industriels sectoriels. La Commission considère elle aussi qu'un groupe industriel sectoriel ne doit pas être tenu de soutenir financièrement un autre groupe dont les ressources sont plus restreintes. Elle estime cependant que tous les groupes industriels sectoriels doivent contribuer au financement de certaines activités d'intérêt général dont la réalisation releverait de la SOVAL, soit :

- le soutien à la confection des plans de gestion ;
- la coordination des groupes industriels sectoriels ;
- la recherche et le développement (général) ;
- l'éducation, la sensibilisation et l'information (général) ;
- la Bourse québécoise des matières secondaires ;
- la mise en place d'un réseau de ressourceries.

Le financement de ces activités d'intérêt général justifie l'exigence d'une cotisation minimum, même des entreprises ayant mis en place leur propre système de récupération.

■ Recommandation 69

Au regard du financement de la Société de valorisation des matières résiduelles, la Commission recommande ce qui suit:

1° la Société devra être financée par une quote-part versée par Collecte sélective Québec et Consigne Québec qui négocieront respectivement le montant de la cotisation et celui des différentes consignes (autres que celles prescrites par la loi) avec les groupes industriels sectoriels et les percevront selon des critères fixés par la Société;

2° la cotisation des groupes industriels sectoriels qui choisissent de s'associer à Collecte sélective Québec devra être obligatoire par voie réglementaire;

3° la cotisation à Collecte sélective Québec sera calculée sur la base du poids, du volume, de la recyclabilité et ultérieurement de l'analyse de cycle de vie des produits, pour tenir compte des impacts mesurables causés à l'environnement et à la santé;

4° Consigne Québec, à titre d'organisme privé, devra superviser la gestion de tout système de consignation établi par les groupes industriels sectoriels ou prescrit par la loi;

5° la Société devra s'assurer que les cotisations et les revenus de la consignation servent à financer l'intégralité des coûts de la mise en valeur, pour chaque catégorie de matières concernées;

6° l'interfinancement entre les groupes industriels sectoriels ne devrait pas exister, mais chaque groupe devra toutefois contribuer au financement d'activités d'intérêt général et de services en commun.

Figure 4 Organigramme de la Société de valorisation des matières résiduelles (SOVAL)

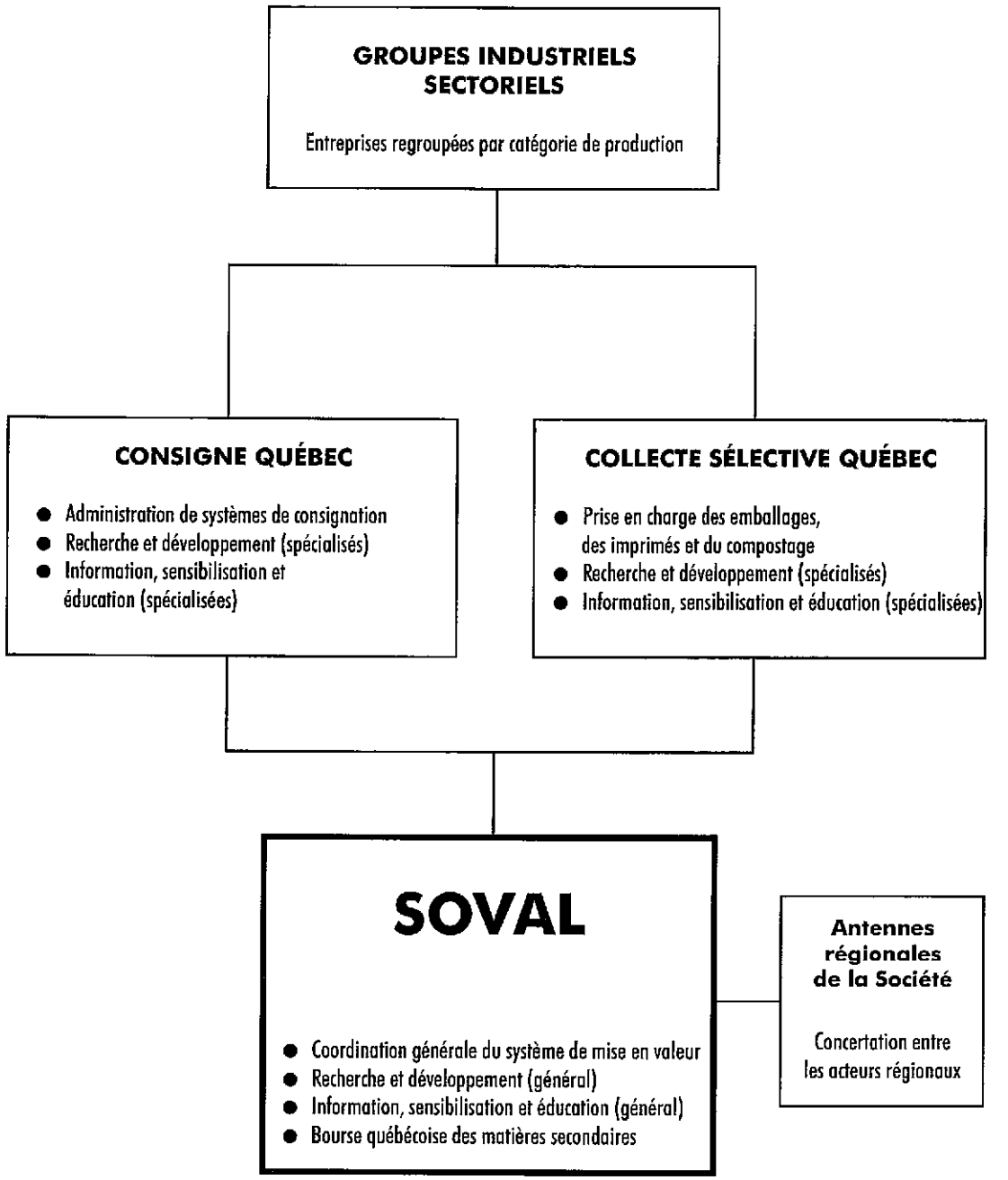


Tableau 13.1 Répartition des responsabilités dans la mise en valeur des matières résiduelles

RESPONSABILITÉS	ACTEURS											
	Gouvernement	SOVAL[1] Direction générale	SOVAL[1] Antennes régionales	CSQ[2]	CQ[3]	Groupes industriels sectoriels	MRC[4] et CU[5]	Municipalités	Groupes environnementaux et communautaires	CRE[6]	COCOGIR[7]	Citoyens
Cadre législatif, réglementaire et normatif	●						●	●				
Définition des objectifs:												
• nationaux	●											
• des groupes industriels sectoriels		●										
Mesure de l'atteinte des objectifs	● (MEF)	●		●	●		●	●				
Plan d'action:												
• élaboration	● (MEF)											
• mise en œuvre		●		●	●							
• suivi		●		●	●							
Coordination:												
• nationale		●										
• régionale			●							●		
Surveillance et contrôle des équipements	● (MEF)						●	●			●	●
Veille stratégique et technologique		●										
Mise en place de mesures incitatives et dissuasives	●	●		●	●			●				
Financement des activités de mise en valeur		●		●	●	●						●

RESPONSABILITÉS	ACTEURS											
	Gouvernement	SOVAL[1] Direction générale	SOVAL[1] Antennes régionales	CSQ[2]	CQ[3]	Groupes industriels sectoriels	MRC[4] et CU[5]	Municipalités	Groupes environnementaux et communautaires	CRE[6]	COCOGIR[7]	Citoyens
Réalisation d'activités de récupération et de recyclage								●	●			●
Efforts de réduction	●	●				●	●	●				●
Plans de gestion :												
• confection							●					
• application								●				
• suivi							●	●			●	
Contrôle de la production et de la publication des bilans-audits, soutien technique et examen	●	●				●						
Politique d'achat environnementale	●						●	●				
Financement des groupes environnementaux (activités d'information, d'éducation et de sensibilisation) et des CRE	● (MEF)											
Financement des ressourceries		●										
Financement de la SOVAL				●	●	●						
Financement de la recherche et du développement		●				●						
Activités de recherche et développement		●		●	●	●		●	●			
Conciliation			●							●		

RESPONSABILITÉS	ACTEURS											
	Gouvernement	SOVAL[1] Direction générale	SOVAL[1] Antennes régionales	CSQ[2]	CQ[3]	Groupes industriels sectoriels	MRC[4] et CU[5]	Municipalités	Groupes environnementaux et communautaires	CRE[6]	COCOGIR[7]	Citoyens
Arbitrage des conflits quant aux rôles et responsabilités		●										
Consultations publiques	●						●	●				
Information, éducation et sensibilisation	●*	●		●	●	●		●	●	●	●	

* En collaboration avec le ministère de l'Éducation

1. Société de valorisation des matières résiduelles
2. Collecte sélective Québec
3. Consigne Québec
4. Municipalités régionales de comté
5. Communautés urbaines
6. Conseil régional de l'environnement
7. Comités consultatifs en gestion intégrée des résidus

Conclusion

Protéger notre environnement, réduire les risques pour notre santé, utiliser nos ressources avec sagesse, voilà les défis à relever. Il nous faut être responsables et partenaires dans la mise en valeur des matières résiduelles où chacun, par ses choix de consommation et ses activités, se doit de contribuer à l'atteinte de l'objectif de «zéro gaspillage».

L'objectif de réduire les résidus éliminés de 50 % d'ici l'an 2000 doit être atteint. Beaucoup d'efforts devront y être consacrés. Le gouvernement, les municipalités, les MRC, les communautés urbaines, les secteurs commerciaux, industriels et institutionnels, le milieu communautaire et associatif doivent contribuer à l'effort collectif. Des objectifs ambitieux de mise en valeur fixeront les balises pour chacun des secteurs d'activité. Les matières recyclables et les matières putrescibles devront être détournées de l'élimination. Les résidus domestiques dangereux devront être pris en charge de façon sécuritaire.

De l'Abitibi-Témiscamingue à la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, de l'Estrie au Nunavik, les conditions de réussite sont les mêmes malgré la grande variété des formes d'expression : une adhésion éclairée au principe du développement durable, la primauté à la prévention, une définition claire des objectifs, une répartition juste et équitable des responsabilités, un encadrement rigoureux mais souple dans sa mise en œuvre par des moyens adaptés aux différents milieux. Ces conditions doivent être soutenues par une approche démocratique et transparente, garante de la confiance du public envers ses institutions.

Le citoyen est le premier concerné par la gestion des matières résiduelles. À ce titre, il est celui sur lequel se fondent les valeurs de la société, le consommateur qui génère une grande partie des résidus, le contribuable qui assume ultimement les frais de leur prise en charge et celui qui occupe, au quotidien, un environnement qu'il veut sain.

La Commission est consciente que la mise en œuvre des recommandations exigera de tous les acteurs, qu'ils soient producteurs ou consommateurs, une volonté d'agir. Des efforts conjugués permettront au Québec de s'engager résolument dans la voie de la mise en valeur et ainsi, de développer son savoir-faire environnemental qui ouvrira de nouveaux marchés.

La légitimité des actions qui devront être entreprises par les autorités publiques est soutenue par le très large consensus de l'ensemble des participants autour de l'importance d'assurer une réelle prise en charge des matières résiduelles sur l'ensemble du territoire québécois.

La présente consultation a permis aux différents partenaires de poser les jalons d'une concertation sociale et de s'engager dans un projet de société où les déchets d'hier deviendront des ressources de demain.

Il nous faut aller plus vite, plus loin, et mieux gérer nos ressources dans une perspective durable. En valorisant ainsi le présent, un avenir meilleur nous est assuré.

Bibliographie

ACKERMAN, F. and T. SCHATZKI, 1991. «Bottle Bills and Curbside Recycling Collection», *Ressource Recycling*, June.

ADS, 1990. *Étude de marché pour les matières non énergétiques générées par le traitement des déchets solides*, chapitre 9, Ville de Montréal, 21 p.

BERTRAND, M.A., 1995. *La protection du territoire agricole et le compostage, Compte rendu du 2e Forum québécois sur le compostage*, 26 et 27 avril, Hôtel des Gouverneurs, Sainte-Foy, pp. 65-70.

BÉRUBÉ, M. et S. BISSON, 1993. «Les études de cycle de vie», *Revue de la littérature et analyse critique*, ministère de l'Environnement, Service des secteurs institutionnel, commercial et industriel, Direction de la récupération et du recyclage, juin.

BULLETIN DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, 1996. *Règlement modifiant le Règlement sur les déchets solides*, vol. 5, nº 3, octobre, p. 64.

LA COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, 1989. *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Les Publications du Québec, Montréal, 432 p.

LE CONSEIL CANADIEN DU COMPOSTAGE, 1995. *Technologies et méthodes de compostage, Guide à l'intention des décisionnaires*, 88 p.

ENVIRONNEMENT CANADA, 1991. *L'état de l'environnement au Canada*. Ottawa.

FAFARD, B., 1995. *Le marché du compost, Compte rendu du 2e Forum québécois sur le compostage*, 26 et 27 avril, Hôtel des Gouverneurs, Sainte-Foy, pp. 113-118.

FORTIN, S., 1995. *Les composts et la Loi sur les engrais, Compte rendu du 2e Forum québécois sur le compostage*, 26 et 27 avril, Hôtel des Gouverneurs, Sainte-Foy, pp. 49-53.

FRANKLIN ASSOCIATES LTD, 1989. For Anheuser-Busch Companies Inc. «The Role of Beverage Containers in Recycling and Solid Waste Mangement», Prairie Village, April.

LAVOIE, Y., 1995. *Présentation d'un mémoire à Agriculture et Agroalimentaire Canada sur la proposition de modification réglementaire, Compte rendu du 2e Forum québécois sur le compostage*, 26 et 27 avril, Hôtel des Gouverneurs, Sainte-Foy, pp. 49-53.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. *Répertoire commenté des termes, des organismes et des lois, Aménagement du territoire et urbanisme*, Les Publications du Québec.

MINISTRY OF ENVIRONMENT AND ENERGY, 1995. *Combustion and Air Pollution Control Requierements for New Municipal Waste Incinerators*, Guideline A-7, December.

PEDNEAULT, A., 1995. *L'utilisation des composts en horticulture, Compte rendu du 2e Forum québécois sur le compostage*, 26 et 27 avril, Hôtel des Gouverneurs, Sainte-Foy, pp. 135-137.

POTVIN, D., 1995. *État de la situation du compostage, Compte rendu du 2e Forum québécois sur le compostage*, 26 et 27 avril, Hôtel des Gouverneurs, Sainte-Foy, pp. 11-21.

ROYAL NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, 1991-1992. *Report to the stortina-44, Strategy for environmentally sound waste management, relating to measures to reduce waste, increase recycling and ensure environmentally sound waste management*, 62 p.

TABI, M., 1995. *Contribution du MAPAQ à l'utilisation rationnelle des composts au Québec, Compte rendu du 2e Forum québécois sur le compostage*, 26 et 27 avril, Hôtel des Gouverneurs, Sainte-Foy, pp. 99-103.

URGEL, DELISLE ET ASSOCIÉS INC., 1994. *Étude de faisabilité technico-économique sur le traitement et la valorisation des déchets domestiques (Rapport-synthèse)*, Ministère de l'Environnement et de la Faune, Direction de la coordination de la recherche, juin, 82 pages et annexes.

VALLÉE, P., 1995. *Réglementation actuelle du MEF s'appliquant à la fabrication et à l'utilisation de compost, Compte rendu du 2e Forum québécois sur le compostage*, 26 et 27 avril, Hôtel des Gouverneurs, Sainte-Foy, pp. 71-76.

ZINS, BEAUCHESNE ET ASSOCIÉS, 1995. *Étude de marché sur le compost, Rapport final*, Consortium sur le développement du compostage au Québec, mai, pagination multiple.

Gouvernement
du Québec

Le ministre de l'Environnement
et de la Faune

Québec, le 30 novembre 1995

Madame Claudette Journault
Présidente par intérim
Bureau d'audiences publiques
sur l'environnement
625, rue Saint-Amable, 2e étage
Québec (Québec)
G1R 2G5

Madame la Présidente,

La gestion des matières résiduelles est un enjeu de société. Chaque citoyen a un rôle à jouer et la participation collective est nécessaire.

En conséquence, en ma qualité de ministre de l'Environnement et de la Faune et en vertu des pouvoirs que me confère l'article 6.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2), je donne mandat au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) de tenir une enquête et une audience publique sur l'ensemble de la gestion des matières résiduelles et plus particulièrement sur les points suivants:

1. Les moyens pour réduire à la source et pour mettre en valeur les déchets ou résidus;

2. Les rôles et les responsabilités de l'ensemble des intervenants;

3. Les leviers économiques et institutionnels pour permettre la prise en charge de ces rôles et responsabilités;

4. Les mécanismes démocratiques, administratifs et politiques de gestion régionale;

5. Les modes d'élimination.

17e étage
150, boulevard René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 4Y1

Téléphone : (418) 643-8259
Télécopieur : (418) 643-4143

Bureau 3860
5199, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H1T 3X9

Téléphone : (514) 873-8374
Télécopieur : (514) 873-2413

Ce papier contient 50 % de fibres recyclées, dont 10 % après consommation.

461

Ces points font l'objet d'énoncés de principes, d'objectifs et de propositions de la part du ministère de l'Environnement et de la Faune dans le document intitulé "Pour une gestion durable et responsable de nos matières résiduelles". Je m'attends à ce que la consultation porte sur ces points en utilisant, comme cadre de discussion, ce document, et qu'au terme du mandat, le BAPE me fasse des recommandations sur chacun de ces points.

Le mandat du BAPE débutera le 1er janvier 1996 et le rapport du Bureau devra m'être déposé au plus tard le 31 décembre 1996.

Veuillez recevoir, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

JACQUES BRASSARD

Les participants qui ont déposé un mémoire

Action déchets-ressources (06.DM-110)

Action environnement Drummond (04.DM-6)

Action-Écologie Saint-Jean-de-Matha (14.DM-17)

Action RE-buts (06.DM-59)

Actions pour la défense de la nature (06.DM-60)

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec (06.DM-14)

Alliance des usines de recyclage de papier du Canada (06.DM-17)

Association canadienne de l'industrie de la peinture et du revêtement (06.DM-70)

Association canadienne de l'industrie du médicament (06.DM-107)

Association canadienne des piles domestiques (06.DM-96)

Association canadienne du ciment Portland (06.DM-13)

Association de l'industrie de l'aluminium du Québec (06.DM-86)

Association des aménagistes régionaux du Québec (03.DM-20)

Association des biologistes du Québec (06.DM-24)

Association des brasseurs du Québec (06.DM-51)

Association des consommateurs du Québec inc. (06.DM-47)

Association des détaillants en alimentation du Québec (06.DM-45)

Association des embouteilleurs des boissons gazeuses du Québec inc. (06.DM-25)

Association des étudiants de biologie de l'Université de Montréal inc. (16.DM-29)

Association des gens intéressés à l'environnement et à la santé (AGIES) (02.DM-3)

Association des industries forestières du Québec (06.DM-19)

Association des ingénieurs municipaux du Québec (06.DM-72)

Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec (06.DM-58)

Association des manufacturiers de produits alimentaires du Québec (06.DM-44)

Association des propriétaires de chalets du lac Goth (02.DM-5)

Association des retraités du personnel non enseignant de la CECM inc. (06.DM-5)

Association minière du Québec inc. (06.DM-31)

Association municipale de Westmount (06.DM-90)

Association pour la protection de l'environnement de Lac-Saint-Charles (03.DM-23)

Association professionnelle des géographes du Québec (06.DM-11)

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (12.DM-20)

Association québécoise des industriels du compostage inc. (03.DM-6)

Association québécoise des techniques de l'environnement et Association des entrepreneurs de services en environnement du Québec (06.DM-89)

Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (06.DM-32)

Atelier du chômeur du Bas-Richelieu inc. (16.DM-15)

Ateliers les recycleurs inc. (06.DM-48)

Attention Fragîles (11.DM-12)

Bande à Bonn'Eau (14.DM-2)

Barreau du Québec (06.DM-121)

Benoît, Robert (député d'Orford) (05.DM-11)

Berku, Dida (06.DM-112)

Berlie Technologies inc. (06.DM-35)

Bernard, Annie, Jacques Bernard, Suzanne Paquet et Stéphane Bernard (03.DM-22)

Bissonnette, Étienne (06.DM-34)

Bosum, Abel (10.DM-8)

Brasserie Stroh (Québec) ltée (06.DM-27)

Bureau canadien d'information sur les aérosols (06.DM-23)

Cabral, Alexandre et Fabienne C. Montgrain (05.DM-9)

Carignan, Jean-Pierre (08.DM-23)

Cascades inc. (04.DM-13)

Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ) (06.DM-88)

Centre d'agriculture biologique de La Pocatière (04.DM-9)

Centre d'information sur l'environnement de Longueuil (16.DM-22)

Centre de formation en entreprise et récupération (CFER) école secondaire Louis-Joseph-Papineau (06.DM-7)

Centre de récupération et recyclage de linge du Grand-Montréal (16.DM-17)

Centre de santé Le Minordet (08.DM-9)

Centre de services aux réseaux d'entreprises du secteur forestier (15.DM-6)

Centre de tri régional de la maison de quartier de Jonquière inc. (02.DM-8)

Centre local d'écologie des Basses-Laurentides (15.DM-17)

Centre patronal de l'environnement (06.DM-15)

Centre québécois du droit de l'environnement (06.DM-33)

Centre Récupermat enr. (02.DM-1)

Centre tri-compost Montréal inc. (06.DM-30)

Chabot, Claude (16.DM-1)

Chambre de commerce et d'industrie Magog-Orford (05.DM-16)

Chartrand, Martin (06.DM-53)

Ciment St-Laurent (14.DM-4)

Citoyennes et citoyens du Canton de Grenville (15.DM-1)

Club le Millezinc (02.DM-2)

Club optimiste de Bouchette (07.DM-1)

Collecte sélective Québec (06.DM-8)

Combat pour le respect de la vie et de l'écologie (05.DM-18)

Comité Brundtland paix et environnement du Conseil syndical de la région de Québec (CEQ) (03.DM-16)

Comité consultatif de l'environnement Kativik (10.DM-3)

Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (10.DM-6)

Comité de citoyens de Jarry, ÉCO-quartier Jarry (06.DM-28)

Comité de citoyens de Magog (05.DM-20)

Comité de citoyens de Saint-Antoine-Abbé et de Franklin (16.DM-16)

Comité de citoyens de Saint-Joseph-de-Kamouraska (03.DM-8)

Comité de citoyens sherbrookois du consensus informé (05.DM-17)

Comité de l'environnement de Chicoutimi inc. (02.DM-11)

Comité de l'environnement du Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301 (06.DM-71)

Comité de protection de l'environnement Saint-François (06.DM-97)

Comité de protection de la santé et de l'environnement de Gaspé (11.DM-8)

Comité de recherche et d'intervention environnementale du Grand-Portage (01.DM-14)

Comité de santé environnementale du Québec (03.DM-15)

Comité de suivi environnemental des activités industrielles du Grand-Joliette (14.DM-22)

Comité de vigilance des citoyens de Rivière-des-Prairies (06.DM-78)

Comité de vigilance environnemental régional (08.DM-5)

Comité des citoyens de Bouchette inc. (07.DM-9)

Comité des citoyens et citoyennes pour la protection de l'environnement maskoutain (16.DM-26)

Comité eau du Conseil régional de l'environnement de l'Estrie (05.DM-5)

Comité en environnement du syndicat de l'enseignement de la région de Drummondville (04.DM-2)

Comité environnement de l'Ordre des architectes du Québec (06.DM-118)

Comité environnement et aménagement de Mercier-Est, quartier en santé (06.DM-18)

Comité matières dangereuses du Conseil régional de l'environnement de l'Estrie (05.DM-4)

Comité permanent d'Amos–Région pour la protection de l'environnement (08.DM-19)

Comité permanent sur l'environnement à Rouyn-Noranda (08.DM-20)

Comité Res-R (15.DM-12)

Comité zone d'intervention prioritaire du lac Saint-Pierre (04.DM-1)

Commission de l'environnement de Sainte-Blandine (01.DM-12)

Communauté urbaine de l'Outaouais (07.DM-14)

Compo-Haut-Richelieu inc. (16.DM-8)

Comptoir de linge usagé d'Amqui inc. (01.DM-3)

ConcertAction (03.DM-9)

Confédération des syndicats nationaux (CSN) (06.DM-36)

Conférence des maires de la banlieue de Montréal, Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal (RIGDIM) et Ville de Montréal (06.DM-77)

Conporec inc. (04.DM-4) (16.DM-37)

Conseil canadien de la distribution alimentaire (06.DM-21)

Conseil canadien du compostage – chapitre québécois (06.DM-115)

Conseil central de l'Abitibi-Témiscamingue Ungava (CSN) (08.DM-24)

Conseil central des syndicats nationaux de l'Estrie (05.DM-12)

Conseil central des syndicats nationaux de l'Outaouais (07.DM-15)

Conseil central du Montréal métropolitain (CSN) (06.DM-9)

Conseil de l'industrie laitière du Québec (03.DM-14)

Conseil de ville de Westmount (06.DM-104)

Conseil régional de l'environnement (02.DM-12)

Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches (12.DM-7)

Conseil régional de l'environnement de l'Estrie (05.DM-3)

Conseil régional de l'environnement de la Montérégie (16.DM-28)

Conseil régional de l'environnement de la région de Québec, Coalition environnementale de Portneuf, Groupe Attention Déchets, Recycampus, V.I.A. Agro-écologie inc. (12.DM-6)

Conseil régional de l'environnement de Lanaudière (14.DM-21)

Conseil régional de l'environnement des Laurentides (15.DM-19)

Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent (01.DM-10)

Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais (07.DM-6)

Conseil régional de l'environnement Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11.DM-4)

Conseil régional de l'environnement Mauricie–Bois-Francs–Drummond (04.DM-7)

Conseil régional de Laval (06.DM-99)

Conseil régional en environnement d'Abitibi-Témiscamingue (08.DM-12)

Conservaction Saint-Hubert (16.DM-20)

Construction Bérou inc. (14.DM-11)

Corporation d'amélioration et de protection de l'environnement de Baie-Comeau (CAPE) (09.DM-12)

Corporation de développement économique de la récupération et du recyclage (CODERR) (02.DM-14)

Corporation de développement économique de Saint-Augustin-de-Desmaures (03.DM-4)

Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles (09.DM-7)

Corporation environnementale de la Côte-du-Sud (01.DM-8)

Corporation municipale de La Doré (02.DM-7)

Corporation pour la protection de l'environnement de Mirabel (15.DM-13)

Delta Biogaz Internationale (05.DM-21)

Demers, Jacques (07.DM-16)

Dépôt de pneus Franklin inc. (16.DM-21)

Deschênes, Henri (12.DM-1)

Deslongchamps, Bernard (08.DM-16)

Direction régionale de la santé publique, de la planification et de l'évaluation Chaudière-Appalaches (12.DM-16)

Domtar inc. (06.DM-61)

Donnacart L. T. inc. (03.DM-25)

Dufour, Manon (06.DM-10)

DuPont Canada inc. (06.DM-62)

ÉCO de la Pointe (06.DM-56)

ÉCO-quartier Saint-Jacques 1996 (06.DM-26)

ÉCO-quartier Saint-Sulpice (06.DM-29)

Éco-Vert de la Rousselière (06.DM-54)

Écolo-Vallée (01.DM-19)

Écotech (01.DM-28)

Emballages Consumers inc. (06.DM-63)

Enfouissement J.M. Langlois inc. (16.DM-19)

Enjeu Environnement Jeunesse (06.DM-85)

Enjeu Le Carrefour (08.DM-10)

Enjeu MSL (Collège Mont-Saint-Louis) (06.DM-79)

Enjeu UQAT–Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (08.DM-2)

Environnement Haute-Gatineau (07.DM-11)

Environnement Vert Plus (11.DM-5)

Équipe Fori-Mat (Groupe d'étudiants, polyvalente Forimont) (01.DM-7)

Étude économique–conseil (06.DM-103)

Fabricants canadiens de produits alimentaires (06.DM-64)

Falardeau, Luc (06.DM-111)

Fédération de l'UPA de Lanaudière (14.DM-19)

Fédération de l'UPA de Saint-Hyacinthe (16.DM-25)

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) (06.DM-83)

Fernet, Luc (14.DM-10)

Ferti-Val inc. (05.DM-25)

Foisy, Daniel et Pierre Deschamps (15.DM-18)

Fondation marécages Memphrémagog (05.DM-26)

Fondation Marie Soleil et Jonathan inc. (08.DM-13)

Fondation québécoise en environnement (06.DM-68)

Fournier, Luc-Reno (11.DM-10)

Fréchette, Gérard (04.DM-14)

Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (06.DM-67)

Front-vert Enjeux (03.DM-24)

Germain, Michel (03.DM-7)

Gestion de rebuts Laidlaw (05.DM-7)

Gestion Gaudreau inc. (04.DM-22)

Gestion Matrec inc. (16.DM-23)

Girard, Martin, Mario Heppell et Ursula Larouche (02.DM-4)

Grand Conseil des Cris (Québec) (10.DM-5)

Grappe de développement des industries de l'environnement inc. (06.DM-40)

Greenpeace Québec (06.DM-37)

Grégoire, Yvan (16.DM-18)

GRIP-Québec-UQAM (06.DM-87)

Groupe A & A inc. (16.DM-7)

Groupe d'action pour le respect et la défense de l'environnement (04.DM-8)

Groupe d'action sur la gestion des déchets de l'Outaouais (07.DM-7)

Groupe d'étudiants du Cégep de la Gaspésie et des Îles (11.DM-1)

Groupe d'implantation du site d'enfouissement à Larouche (02.DM-10)

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) (06.DM-12)

Groupe de recherche d'intérêt public du Québec à McGill (06.DM-39)

Groupe de recherche en écologie sociale (06.DM-122)

Groupe Dessau environnement inc. (03.DM-18)

Groupe environnemental Uni-vert de Matane (01.DM-24)

Groupe Équilibre du Collège Montmorency (06.DM-105)

Groupe Récupéraction (15.DM-16)

Groupe Sani-Gestion inc. (03.DM-10)

Guèvremont, Jean et Christian Debray (16.DM-14)

Hogue, Hervé (09.DM-2)

Hydro-Québec (06.DM-65)

Institut des plastiques et de l'environnement du Canada (06.DM-57)

JC Environnement inc. (06.DM-119)

L'Atelier d'aménagement d'urbanisme et d'environnement (12.DM-15)

La coalition contre l'importation des déchets (05.DM-10)

La coalition environnementale Mékinac (04.DM-11)

La coalition Memphrémagog (05.DM-23)

La coalition verte (06.DM-22)

La Ressourcerie (06.DM-100)

La Ressourcerie de Lac-Saint-Charles (03.DM-2)

La Société de conservation du lac Lovering (05.DM-8)

La Société des alliances stratégiques inc. (06.DM-102)

La Table de concertation des groupes environnementaux du territoire de la MRC D'Autray (14.DM-14)

La Table des préfets des MRC de la Côte-Nord (09.DM-3)

La zone de pastorale de Drummondville, la zone de pastorale Drummond, le comité justice et foi, le mouvement des travailleuses et travailleurs chrétiens (04.DM-23)

Larivière, France et Jacques Therrien – Action RE-buts (06.DM-106)

Le Bloc vert (04.DM-5)

Le Club Re-vert (04.DM-17)

Le Conseil régional de l'environnement de la Côte-Nord (09.DM-6)

Le Regroupement écologiste Val-d'Or et environs (LE RÊVE) (08.DM-17)

Lefebvre, Jean-Pierre (03.DM-3)

Les Ami-e-s de la terre de Montréal (06.DM-82)

Les Ami-e-s de la terre de Québec (03.DM-12)

Les Amis de l'environnement de Brandon (14.DM-9)

Les Bécolos, Cégep de Baie-Comeau (09.DM-13)

Les Bleuets verts (02.DM-6)

Les enductions repulpables RÉTEC inc. (06.DM-16)

Les entreprises de récupération du Saguenay–Lac-Saint-Jean (02.DM-13)

Les Recycologiques–Collège de Shawinigan (04.DM-18)

Les Premières Nations de Mamit Innuat (09.DM-10)

Marissal, Isabelle (16.DM-13)

Massicotte, Daniel et Dany Bellemare (06.DM-95)

Mathieu, André (06.DM-6)

Melri inc. (16.DM-4)

Memphrémagog-Conservation inc. (05.DM-24)

Messier, Rolland (04.DM-24)

Ministère de la Sécurité publique (06.DM-69)

Ministère des Transports du Québec (06.DM-120)

Monette, Sherryl (07.DM-10)

Montpetit, Pierre (06.DM-113)

Mouvement des amis de la Rivière-Sud (12.DM-14)

Mouvement écologique de Rosemont (06.DM-20)

Mouvement écologique étudiant de Rivière-du-Loup (03.DM-19)

Mouvement vert Mauricie inc. (04.DM-12)

MRC d'Abitibi-Ouest (08.DM-7)

MRC d'Antoine-Labelle (15.DM-7)

MRC d'Argenteuil (15.DM-11)

MRC D'Autray (14.DM-1)

MRC d'Avignon et de Bonaventure (01.DM-11)

MRC de Beauharnois-Salaberry (16.DM-12)

MRC de Bellechasse (12.DM-17)

MRC de Champlain (16.DM-33)

MRC de Coaticook (05.DM-15)

MRC de Denis-Riverin (11.DM-7)

MRC de Drummond (04.DM-16)

MRC de Joliette (14.DM-5)

MRC de la Haute-Côte-Nord (09.DM-4)

MRC de la Haute-Yamaska (16.DM-9)

MRC de la Jacques-Cartier (03.DM-1)

MRC de la Nouvelle-Beauce (12.DM-2)

MRC de la Vallée-du-Richelieu (16.DM-24)

MRC de La Matapédia (01.DM-25)

MRC de La Mitis (01.DM-16)

MRC de Lac-Saint-Jean-Est (02.DM-17)

MRC de Lajemmerais (16.DM-10)

MRC de Maria-Chapdelaine (02.DM-9)

MRC de Matane (01.DM-26)

MRC de Memphrémagog (05.DM-14)

MRC de Montcalm (14.DM-20)

MRC de Rimouski-Neigette (01.DM-1)

MRC de Robert-Cliche (12.DM-5)

MRC de Roussillon (16.DM-34)

MRC de Rouville (16.DM-5)

MRC de Rouyn-Noranda (08.DM-1)

MRC de Témiscamingue (07.DM-4)

MRC de Témiscouata (01.DM-29)

MRC de Thérèse-De Blainville (15.DM-5)

MRC de Pabok (11.DM-6)

MRC de Papineau (07.DM-8)

MRC des Basques (01.DM-5)

MRC des Îles-de-la-Madeleine (11.DM-11)

MRC du Bas-Richelieu (16.DM-35)

MRC du Granit (05.DM-27)

MRC du Haut-Richelieu (16.DM-11)

MRC Le Fjord-du-Saguenay (02.DM-15)

MRC Le Haut-Saint-Laurent (16.DM-6)

MRC Les Moulins (14.DM-13) (14.DM-15)

MRC Les Pays-d'en-Haut (15.DM-15)

Municipalité d'Amherst (15.DM-10)

Municipalité d'Authier-Nord (08.DM-11)

Municipalité de Baie-James (10.DM-7)

Municipalité de Bouchette (07.DM-2)

Municipalité de Bristol (07.DM-3)

Municipalité de Chartierville (05.DM-1)

Municipalité de Colombourg (08.DM-21)

Municipalité de La Rédemption (01.DM-9)

Municipalité de Lac-Sainte-Marie (07.DM-13)

Municipalité de la paroisse de Macamic (08.DM-3)

Municipalité de la paroisse de Saint-Siméon (03.DM-5)

Municipalité de Normétal (08.DM-14)

Municipalité de Rapide-Danseur (08.DM-6)

Municipalité de Saint-Jean-de-Matha (14.DM-16)

Municipalité de Saint-Léandre (01.DM-21)

Municipalité de Saint-Michel-des-Saints (14.DM-8)

Municipalité de Saint-Nicéphore (04.DM-10)

Municipalité de Saint-Zénon (14.DM-3)

Municipalité de Saint-Zénon-du-Lac-Humqui (01.DM-23)

Municipalité de Sainte-Émélie-de-l'Énergie (14.DM-7)

Municipalité de Sainte-Florence (01.DM-18)

Municipalité de Sainte-Germaine-Boulé (08.DM-8)

Municipalité de Taschereau (08.DM-22)

Municipalité du Canton de Grenville (15.DM-2)

Municipalité du Canton de Minerve (15.DM-9)

Municipalité Sainte-Hélène-de-Mancebourg (09.DM-14)

Municipalités rurales de la MRC d'Abitibi (08.DM-4)

Naskapi Band of Québec (09.DM-1)

Nature-Action Belœil–Mont-Saint-Hilaire inc. (06.DM-93)

Nature-Action Québec inc. (16.DM-27)

Nemaska First Nation (10.DM-2)

Ordre des administrateurs agréés du Québec (06.DM-55)

Ordre des ingénieurs (06.DM-3)

Outarde environnement inc. (16.DM-30)

Packaging Association of Canada (06.DM-94)

Pandini, Francesco (06.DM-2)

Papiers Domtar, centre d'affaires Windsor (05.DM-22)

Philip Environmental Inc. (06.DM-91)

Poirier, Jean-Léon (11.DM-13)

Projet d'aménagement résidentiel et industriel de Saint-Michel (06.DM-74)

Projet ville en santé Westmount (06.DM-76)

Pyroval inc. (12.DM-19)

QIT-Fer et Titane inc. (16.DM-2)

Rabeau, Yves (04.DM-19)

Rassemblement des citoyens et des citoyennes de Montréal (06.DM-108)

Récupéraction Centre du Québec inc. (04.DM-3)

Récupération 7-Vies inc. (09.DM-11)

Récupération de la Péninsule inc. (01.DM-2)

Récupération des Basques inc. (01.DM-13)

Récupération Grand-Portage inc. (01.DM-17)

Récupération La Récolte inc. (11.DM-3)

Récupération Lotbinière inc. (12.DM-18)

Recyc-Québec (06.DM-46)

Recyclage Lac-Massawippi et région inc. (05.DM-19)

Recyclerest inc. (01.DM-6)

Recyclo-Nord inc. (08.DM-15)

Régie intermunicipale Argenteuil–Deux-Montagnes (15.DM-14)

Régie intermunicipale d'enfouissement sanitaire de Charlevoix-Est (03.DM-21)

Régie intermunicipale d'enfouissement sanitaire de Manicouagan (09.DM-9)

Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Mauricie (04.DM-20)

Régie intermunicipale de gestion des déchets de la région maskoutaine (16.DM-32)

Régie intermunicipale de gestion des déchets de la Rive-Sud de Québec (12.DM-11)

Régie intermunicipale de gestion des déchets solides de New Richmond, Caplan et Maria (11.DM-2)

Régie intermunicipale de gestion intégrée des déchets Bécancour-Nicolet-Yamaska (04.DM-21)

Régie intermunicipale de la gestion des déchets de Saint-Vianney et Saint-Tharcisius (01.DM-27)

Régie intermunicipale des déchets de la Rouge et Régie intermunicipale des déchets solides de la Lièvre (15.DM-4)

Régie intermunicipale du comté de Beauce-Sud (12.DM-4)

Régie régionale de la santé et des services sociaux – Côte-Nord (09.DM-8)

Région-laboratoire du développement durable (02.DM-16)

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (06.DM-98)

Regroupement vert de Sainte-Geneviève-de-Berthier (14.DM-18)

Réseau québécois des centres de formation en entreprise et récupération (CFER) (06.DM-4)

Saint-Laurent, Grands Lacs Unis (06.DM-41)

Sani Mobile inc. (06.DM-117)

Service sanitaire Leclerc ltée (03.DM-13)

Services sanitaires Cintec inc. (06.DM-52)

Services sanitaires Robert Richer ltée (15.DM-3)

Société d'écologie de Papineau (07.DM-12)

Société d'horticulture et d'écologie de Saint-Bruno (16.DM-31)

Société d'information sur les travaux d'enfouissement de Lachenaie (14.DM-6)

Société de développement communautaire de Montréal (06.DM-50)

Société des alcools du Québec (06.DM-42)

Société des Pouces-vert de Montréal (06.DM-81)

Société en commandite Sani-Beauce enr. (12.DM-9)

Stablex Canada inc. (15.DM-8)

Stelco McMaster ltée (16.DM-3)

STOP (06.DM-116)

Syndicat des employé(e)s de magasins et de bureaux de la Société des alcools du Québec (06.DM-66)

Syndicat des enseignants de la Mauricie (04.DM-15)

Table de concertation de l'industrie métallurgique et environnement (06.DM-92)

Table de concertation sur la gestion intégrée des pneus hors d'usage au Québec (06.DM-1)

Technorecyc (12.DM-13)

Tetra Pak inc. (06.DM-38)

The Concerned Citizen's Committee of Bristol (07.DM-5)

Tri experts-conseils en environnement (03.DM-17)

Troupe de théâtre Luni-Vert (06.DM-101)

Union des municipalités du Québec (06.DM-84)

Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (12.DM-8)

Union des producteurs agricoles (16.DM-36)

Union québécoise pour la conservation de la nature (12.DM-12)

Utilitout (05.DM-13)

Vaillancourt, André (06.DM-114)

Valoraction inc. (06.DM-80)

Ville d'Amqui (01.DM-20)

Ville d'Asbestos et municipalités membres de la Commission administrative du site d'enfouissement sanitaire de la région d'Asbestos (05.DM-2)

Ville de Causapscal (01.DM-22)

Ville de Chibougamau (10.DM-4)

Ville de Lac-Etchemin (12.DM-3)

Ville de Laval, Service de l'environnement et de l'ingénierie (06.DM-73)

Ville de Macamic (08.DM-18)

Ville de Mascouche (14.DM-12)

Ville de Matagami (10.DM-1)

Ville de Murdochville (11.DM-9)

Ville de Québec (03.DM-11)

Ville de Rimouski (01.DM-4)

Ville de Sept-Îles (09.DM-5)

Ville de Sherbrooke (05.DM-6)

Ville de Pointe-au-Père (01.DM-15)

Vision de l'industrie pour une solution écologique et économique (06.DM-43)

Vivre en ville (12.DM-10)

Vivre Saint-Michel en santé (06.DM-75)

Welt, Thomas (06.DM-49)

Zuccali, Gino (06.DM-109)

Liste des annexes du document annexes

Annexe 1 : Les renseignements relatifs au mandat

Annexe 2 : La période d'information et de consultation publiques

Annexe 3 : L'audience publique

Annexe 4 : Les participants aux séances publiques

Annexe 5 : Les visites d'installations

Annexe 6 : La documentation

Annexe 7 : Les commentaires et les propositions des participants concernant le projet de règlement sur les fonds de gestion environnementale postfermeture des dépôts définitifs

Annexe 8 : Les commentaires et les propositions des participants au sujet du projet de règlement sur la mise en décharge et l'incinération des déchets

Annexe 9 : Sommaire d'une étude portant sur la gestion des déchets municipaux au Québec : les lieux de traitement, les coûts et les contrats

Annexe 10 : Synthèse des principaux facteurs susceptibles de favoriser ou de défavoriser le transfert ou l'importation de matières résiduelles au Québec, en provenance des provinces et États limitrophes

Annexe 11 : Sommaire d'une étude portant sur la gestion des matières résiduelles en Europe : outils légaux, économiques et sociaux

Les annexes ne font pas partie du rapport. Sur demande, elles sont cependant disponibles sur disquettes.