

Apprendre de nos échecs et des meilleures pratiques : Mettre en place une tarification des déchets

Mémoire soumis au Bureau d'audience publique sur
l'environnement

L'état des lieux et la gestion des résidus ultimes

Pierre-Olivier Pineau

Chaire de gestion du secteur de l'énergie

HEC Montréal

13 mai 2021

Sommaire

La province s'est dotée d'une politique québécoise de gestion des matières résiduelles en 2011. Seulement deux des huit objectifs du Plan d'action 2011-2015 ont été atteints, malgré le fait que le gouvernement ait repoussé les dates où ils devraient l'être. Les données montrent deux tendances distinctes en gestion des déchets au Québec :

- (1) croissance des volumes de déchet générés dans le secteur résidentiel;
- (2) décroissance pour le secteur non-résidentiel.

Cela positionne le Québec comme la pire province canadienne pour l'importance des déchets résidentiels par personne, et parmi les meilleures dans le secteur non-résidentiel. La principale différence entre les deux secteurs se trouve dans la responsabilité de la gestion des déchets : dans le secteur résidentiel, les municipalités la prennent en charge – sans tarifier, en général, les quantités gérées – alors que dans le secteur non-résidentiel, les entreprises sont directement responsables de la gestion de ces déchets, notamment en réglant la facture.

Mauvais élève de la gestion des déchets, le Québec est devenu le plus gros producteur de déchets résidentiels allant à l'élimination parmi les provinces canadiennes. Pour les matières organiques, la récupération est très en-deçà des objectifs visés, la province est parmi les trois provinces récupérant le moins de matière. Les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des déchets ont constamment cru à partir de 2012, suite à l'adoption de la politique québécoise de gestion des matières résiduelles. Cette faible performance nuit non seulement à l'atteinte des cibles de réduction d'émissions de GES, mais également celles d'avoir 5 % de gaz naturel renouvelable dans le réseau de gaz naturel en 2025 et de 10 % en 2030.

Un problème fondamental doit donc être diagnostiqué dans l'approche du Québec pour assurer une cohérence entre l'approche à la gestion des déchets et les multiples autres politiques et cibles : Plan pour une économie verte (2020), stratégie pour la valorisation de la matière organique (2020) et la stratégie gouvernementale en développement durable 2022-2027 (à venir).

Les meilleures pratiques internationales en gestion des matières résiduelles sont unanimes : une tarification des déchets est critique pour le succès. Elle doit toucher directement les citoyennes et citoyens. C'est justement ce qu'il manque au Québec dans le secteur résidentiel, qui est de loin le plus problématique. Pour respecter les principes d'efficacité économique, de pollueur-payeur et d'internalisation des coûts, inscrits dans la loi 118 sur le développement durable de 2006, les municipalités du Québec doivent rapidement mettre en place une tarification des déchets basée sur le principe de « payez selon ce que vous jetez ».

Remerciements

Je tiens à remercier Johanne Whitmore pour sa relecture et ses suggestions.

Table des matières

Sommaire	2
Remerciements.....	2
Introduction.....	4
1. Les échecs de la politique québécoise de gestion des matières résiduelles.....	4
1.1 Les objectifs du plan d’action 2011-2015.....	4
1.2 Tendances 2002-2018 dans les secteurs résidentiels et non-résidentiels	5
1.3 Matières résiduelles récupérées au Québec et au Canada	8
1.4 Matières organiques et GES	9
2. Approches confirmées pour réduire les quantités de résidus ultimes	12
Conclusion	13
Références	14

Introduction

La gestion des résidus ultimes au Québec connaît plusieurs échecs. Ce court mémoire propose de les mettre clairement en évidence et de suggérer une approche reconnue comme efficace pour améliorer la gestion des matières résiduelles.

1. Les échecs de la politique québécoise de gestion des matières résiduelles

Le Québec a publié en 2011 la politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PQGMR) ainsi qu'un plan d'action 2011-2015 (MDDEP, 2011). En 2019, un nouveau plan d'action a été dévoilé, pour la période 2019-2024 (Recyc-Québec, 2019). Ce plan d'action a été rendu public avant que le bilan du précédent plan d'action soit complété : le bilan est en effet paru en 2020 (MELCC, 2020a). Les décalages entre les plans d'action (entre 2015 et 2019) et entre le bilan et le nouveau plan d'action ont probablement contribué aux échecs de la PQGMR. Ces échecs expliquent certainement pourquoi le BAPE a été mandaté par le MELCC pour mener une enquête et une audience publique portant sur *L'état des lieux et la gestion des résidus ultimes*. Si les principaux objectifs avaient été atteints, nous pourrions nous réjouir et célébrer nos accomplissements, plutôt que de faire cet état des lieux.

1.1 Les objectifs du plan d'action 2011-2015

Le tableau 1 ci-dessous résume les objectifs quantitatifs établis en 2011 pour 2015, et l'état de la situation en 2018, soit la dernière année pour laquelle nous avons des données, ainsi que trois ans après l'échéance prévue.

Tableau 1. Objectifs quantitatifs du plan d'action 2011-2015 (MDDEP, 2011; p.11) et résultats en 2018

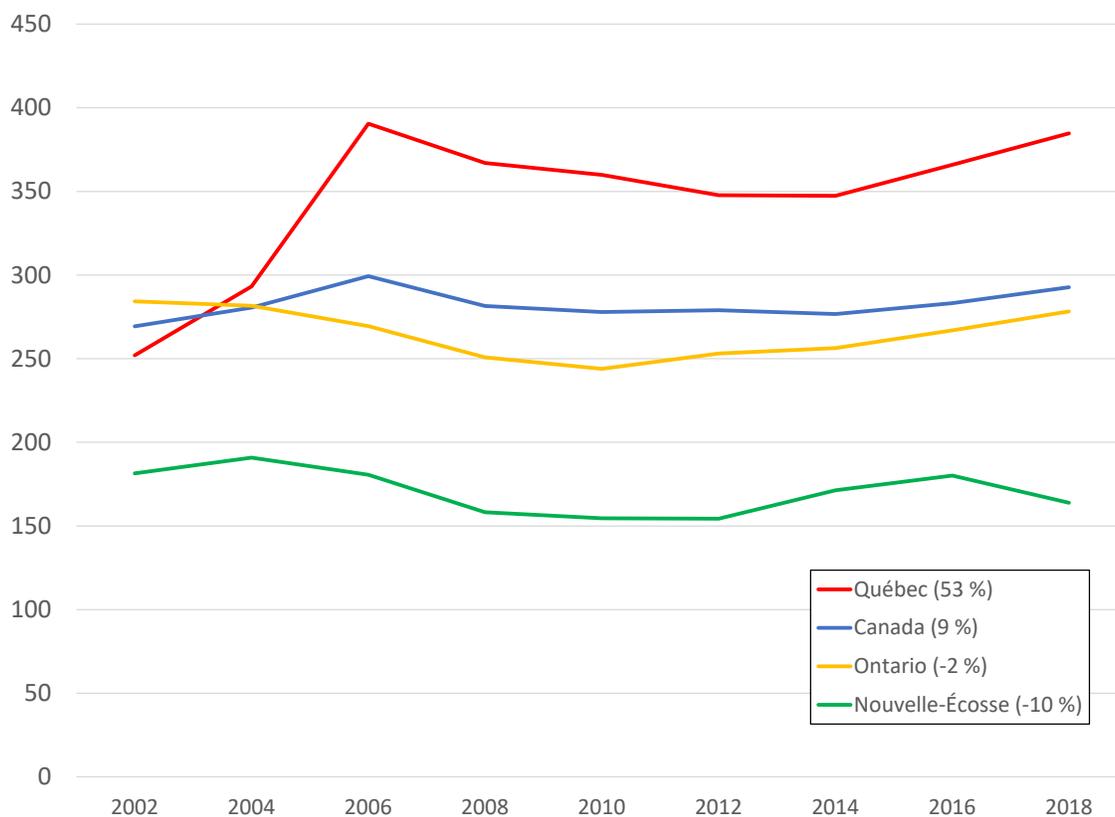
	Objectif pour 2015	Résultat en 2018	Source
Quantité de matières résiduelles éliminées par habitant (kg)	700	697	Recyc-Québec (2020; p.45)
Recyclage du papier et du carton	70%	71%	Recyc-Québec (2020) Tableau 1.5 Acheminement aux fins de recyclage des matières provenant des résidences en 2018
Recyclage du plastique	70%	25%	
Recyclage du verre	70%	28%	
Recyclage du métal résiduel	70%	48%	
Recyclage de la matière organique putrescible résiduelle	60%	35%	Secteur résidentiel, Recyc-Québec (2020; p.14)
Recyclage des résidus de béton, de brique et d'asphalte	80%	Non-disponible	
Triage à la source ou acheminer vers un centre de tri les résidus de construction, de rénovation et de démolition du segment du bâtiment	70%	60%	Recyc-Québec (2020; p.24) Tableau 1.1 Taux d'acheminement des résidus de CRD vers un centre de tri

En somme, le Québec a atteint en 2018 deux des huit objectifs définis en 2011 : la réduction de la quantité de matières résiduelles éliminées par habitant, qui est passée sous les 700 kg annuellement, et le recyclage du papier et du carton, au-dessus de la cible de 70 %. Ces deux objectifs sont tout juste atteints, alors que les 6 autres sont loin d'être atteints ou ne sont pas mesurés (dans le cas des résidus de béton, de brique et d'asphalte).

1.2 Tendances 2002-2018 dans les secteurs résidentiels et non-résidentiels

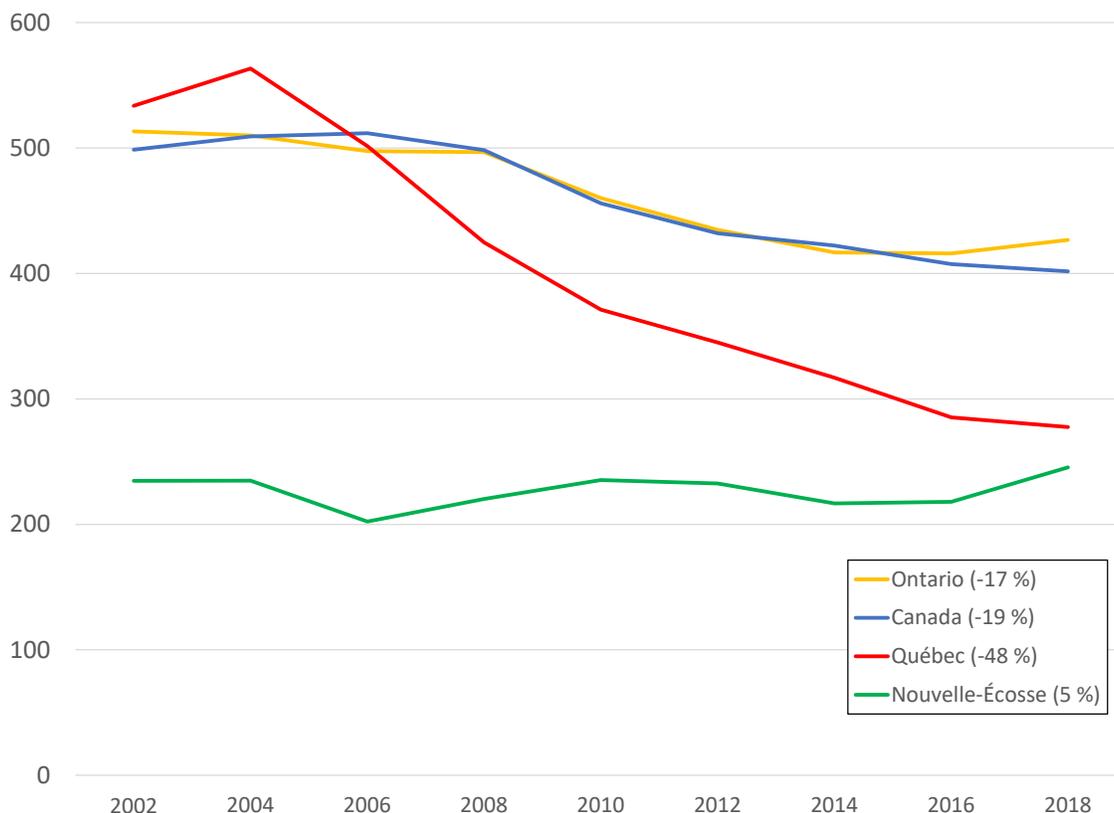
Sur le premier objectif, celui de la réduction des matières résiduelles éliminées par habitants, les tendances dans les secteurs résidentiels et non-résidentiels sont radicalement différentes. Comme le montre le graphique 1, les Québécois génèrent davantage de matières résiduelles destinées aux lieux d'enfouissement en 2018 qu'en 2002 ou 2011. Ainsi, non seulement les québécois sont sur une tendance ascendante en production de déchets résidentiels, mais ils sont les champions canadiens, avec autour de 100 kg de plus par année que la moyenne canadienne : 385 contre 293 kg en 2018. La province générant le moins de déchets résidentiels par personne est la Nouvelle-Écosse, avec 164 kg, et une tendance plutôt en déclin.

Graphique 1. Déchets résidentiels à des fins d'élimination, 2002-2018, avec la variation entre 2002-2018 (Statistique Canada, 2021a)



Si le Québec s'est approché de la cible de 700 kg par an (alors qu'il était à 786 kg en 2002), c'est uniquement grâce au secteur non-résidentiel, qui a vu sa quantité de déchets éliminée passer de 534 à 278 kg par personne entre 2002 et 2018 (graphique 2). La grande différence entre les deux secteurs se trouve dans la responsabilité de la gestion des déchets : dans le secteur résidentiel, les municipalités la prennent en charge – sans tarifier, en général, les quantités gérées – alors que dans le secteur non-résidentiel, les entreprises sont directement responsables de la gestion de ces déchets, notamment en réglant la facture.

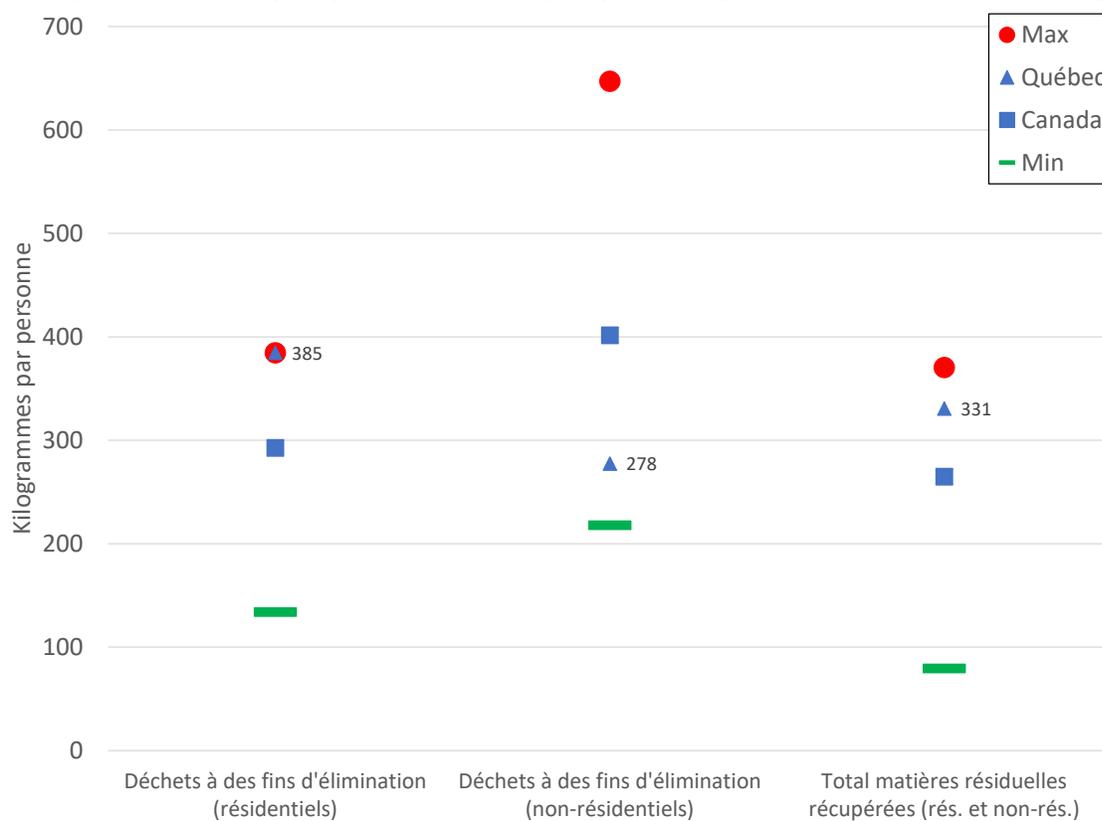
Graphique 2. Déchets non-résidentiels à des fins d'élimination, 2002-2018, avec la variation entre 2002-2018 (Statistique Canada, 2021a)



Il existe donc deux tendances très distinctes en gestion des déchets éliminés au Québec : une tendance dominante (en volume) et en croissance pour le secteur résidentiel, et une tendance décroissante pour le secteur non-résidentiel. Cela positionne le Québec comme la pire province canadienne pour l'importance des déchets résidentiels par personne (graphique 3), et parmi les meilleures dans le secteur non-résidentiel.

Pour les matières résiduelles récupérées, avec 331 kg, le Québec se situe proche de la province qui génère le plus de matières recyclées par personne (l'Île-du-Prince-Édouard, avec 370 kg), au même niveau que la Nouvelle-Écosse (330 kg). Mais contrairement à ces deux provinces qui éliminent très peu dans le secteur résidentiel (134 kg et 164 kg, respectivement), le Québec élimine beaucoup (385 kg). Le recyclage n'est donc pas une diversion de la matière résiduelle au Québec, qui pourrait réduire l'enfouissement, mais un ajout. Dans l'optique du respect du principe des 3RV-E (réduction à la source, réemploi, recyclage, valorisation énergétique), ce constat est extrêmement préoccupant. Le principe des 3RV-E est présent dans le plan d'action 2011-2015 du PQGMR et repris dans le plan d'action 2019-2024. Les gouvernements successifs depuis 2011 n'ont aucunement été en mesure de le mettre en œuvre dans le secteur résidentiel au Québec.

Graphique 3. Déchets et matières résiduelles par personne au Québec, au Canada et dans les provinces avec la plus grande quantité (Max) et la plus petite (Min) en 2018 (Statistique Canada, 2021a et b)

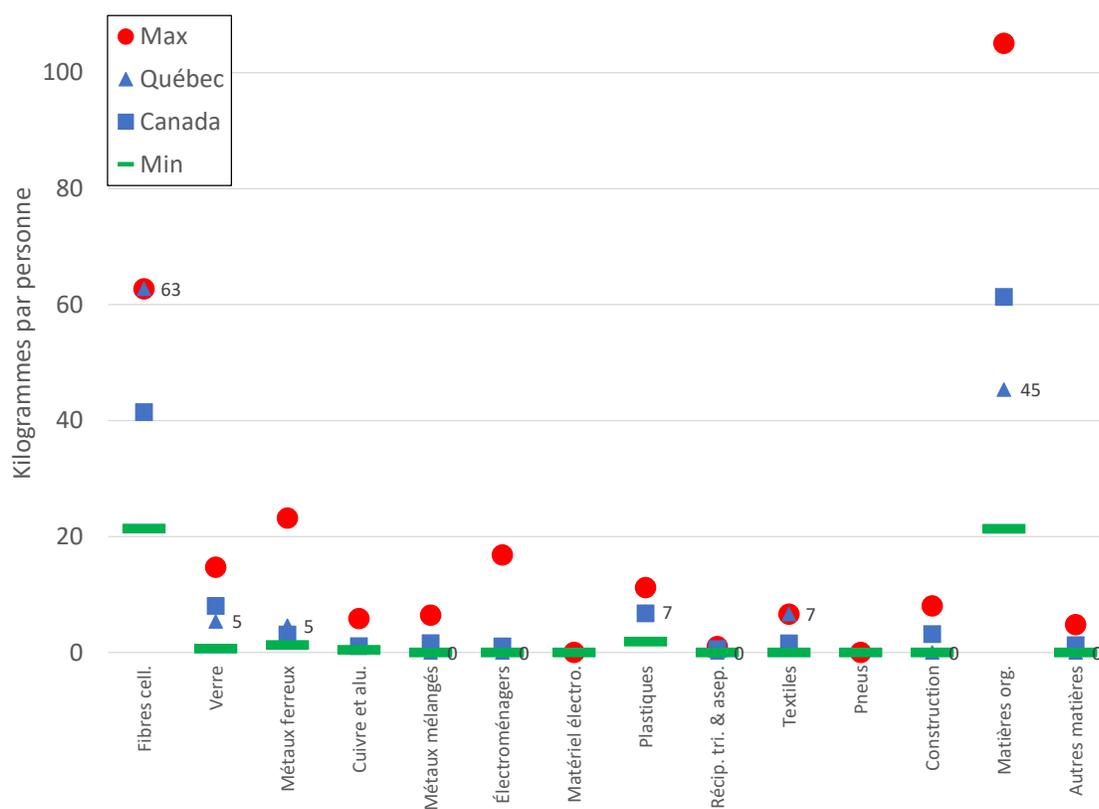


1.3 Matières résiduelles récupérées au Québec et au Canada

Le détail des quantités de matières résiduelles du secteur résidentiel récupérées par habitant pour le Québec se trouve dans le graphique 4. On y trouve aussi, pour des fins de comparaison, la moyenne canadienne, ainsi que les provinces avec la plus grande (Max) et la plus petite (Min) quantité par habitant. Le graphique 4 présente les données pour le secteur résidentiel et le graphique 5, pour le secteur non-résidentiel.

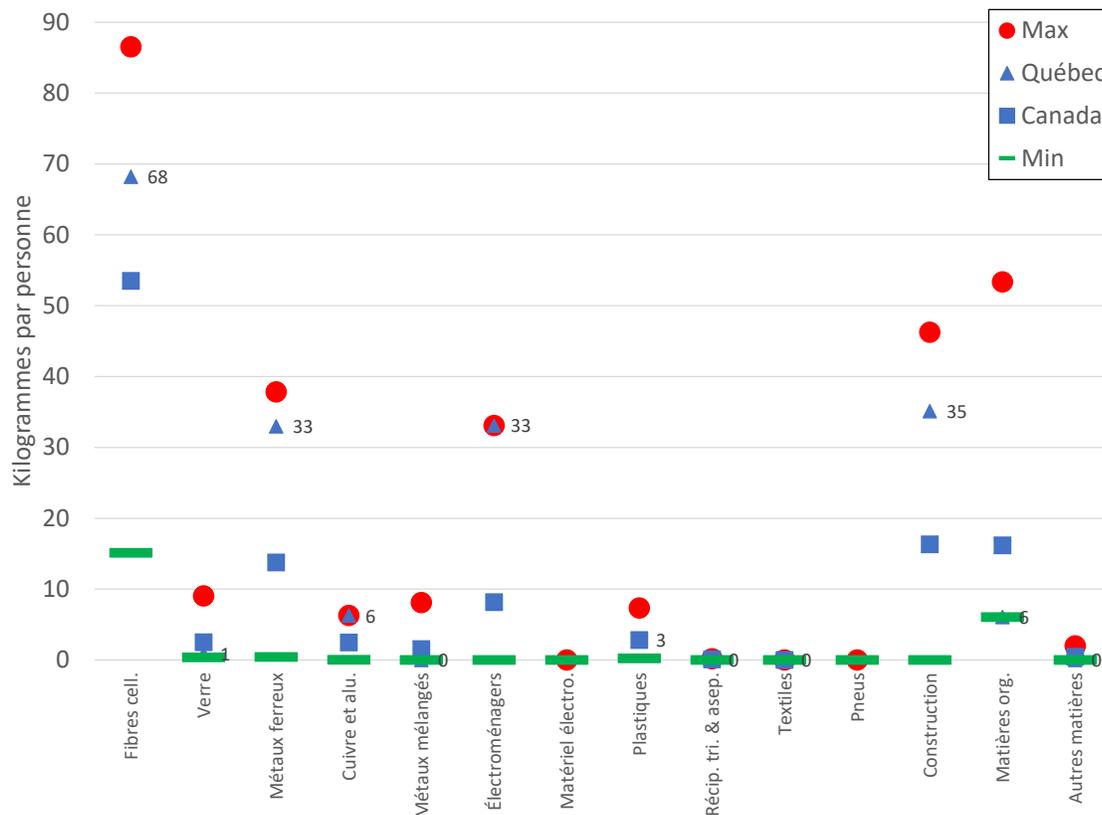
Dans le secteur résidentiel, le Québec fait « bonne figure » (dans la mesure où générer beaucoup de matières résiduelles pour la récupération est une bonne chose) pour les fibres cellulosiques, le textile, les métaux ferreux et le plastique. Il est sous la moyenne canadienne pour les matières organiques, le verre et les matériaux de construction.

Graphique 4. Matières résiduelles résidentielle récupérée par personne au Québec, au Canada et dans les provinces avec la plus grande quantité (Max) et la plus petite (Min) en 2018 (Statistique Canada, 2021b)



Dans le secteur non-résidentiel, la récupération au Québec, en kilogramme par personne, est plus importante dans plus de cas. Le Québec est ainsi premier pour le cuivre et l'aluminium et les électroménagers. Il est au-dessus de la moyenne canadienne pour les fibres cellulosiques, les métaux ferreux et les matériaux de construction. Pour les matières organiques non-résidentielles, le Québec est la province qui en récupère la plus petite quantité, avec 6 kg par personne. C'est près de trois fois moins que la moyenne canadienne (16 kg) et neuf fois moins que la province qui en récupère le plus, la Nouvelle-Écosse (53 kg).

Graphique 5. Matières résiduelles non-résidentielle récupérée par personne au Québec, au Canada et dans les provinces avec la plus grande quantité (Max) et la plus petite (Min) en 2018 (Statistique Canada, 2021b)

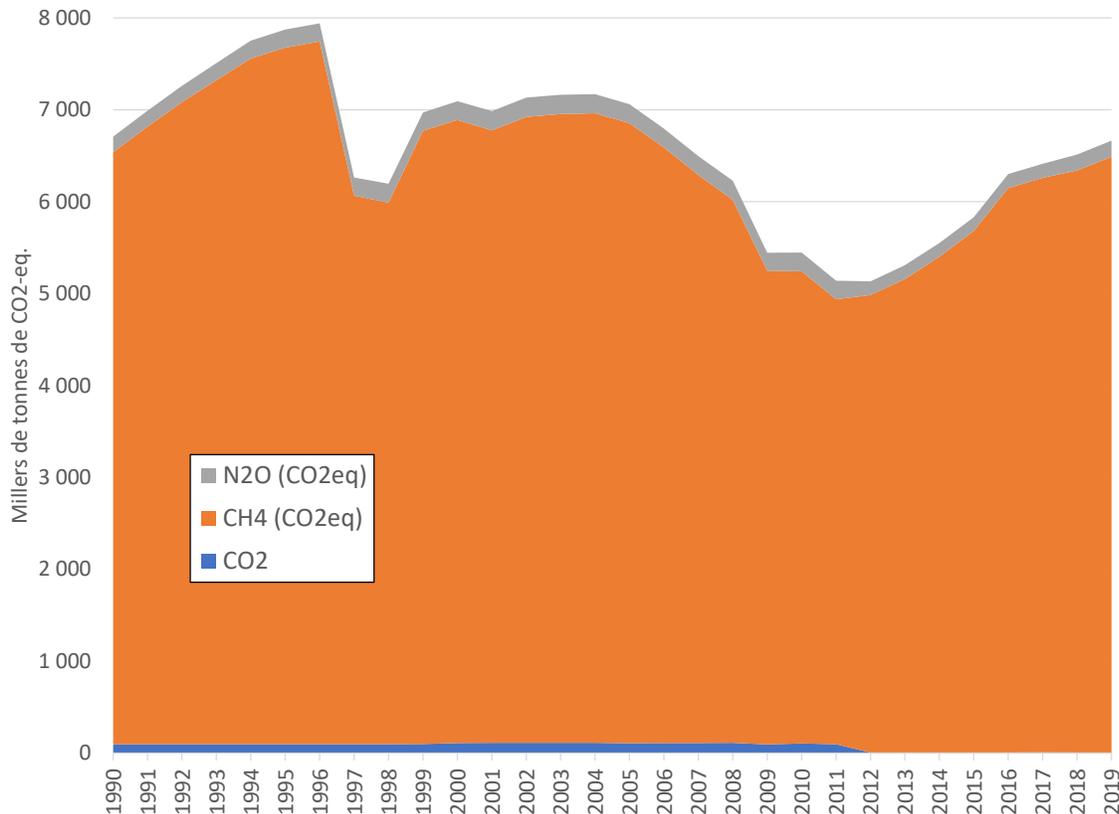


1.4 Matières organiques et GES

La piètre performance du Québec dans la récupération des matières organiques est d'autant plus décevante que le Québec avait l'ambition de bannir des lieux d'élimination la matière organique d'ici 2020 (stratégie 4 et action 14, MDDEP, 2011). Non seulement cet objectif n'est pas atteint, mais le Québec est la troisième pire province en quantité de matière organique récupérée, avec seulement 51 kg par personne (somme des quantités résidentielles et non-résidentielles). Seuls le Manitoba (42 kg) et la Saskatchewan (28 kg) ont des pires performances que le Québec. La Nouvelle-Écosse est la championne de la récupération de la matière organique, avec un total 155 kg par personne.

Cet échec dans la gestion des matières organiques est d'autant plus dommageable que cela se traduit par une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le secteur des déchets depuis 2012. De 5,1 millions de tonnes (Mt) de CO₂-équivalent (CO₂-éq.) en 2012, les émissions sont passées à 6,7 Mt en 2019 (voir le graphique 6). La PQGMR de 2011 a ainsi pu contribuer à *renverser* la tendance à la baisse des émissions dans le secteur des déchets, pour les faire remonter.

Graphique 6. Émissions de GES du secteur des déchets au Québec, 1990-2019 (ECCC, 2021)



Les 259 000 tonnes de méthane émises dans le secteur des déchets (équivalent à 6,5 Mt de CO₂-éq.) correspondent à 381 millions de mètre-cube de gaz naturel¹, soit l'équivalent d'approximativement 22 jours de la consommation de gaz naturel du Québec (REC, 2021). Au lieu d'être récupéré, ce méthane est envoyé dans l'atmosphère et représente 8 % des émissions de GES du Québec de 2019.

La nouvelle stratégie de valorisation de la matière organique (MELCC, 2020b) ne vient pas fondamentalement changer les orientations du gouvernement, si ce n'est en repoussant encore le concept de bannissement de la matière organique des lieux d'élimination : le troisième objectif de cette stratégie ne propose de recycler ou valoriser que 70 % de la matière organique « visée » en 2030. C'est donc dire que l'enfouissement de la matière organique a encore de très beaux jours devant lui.

Le plus ironique dans cette nouvelle stratégie de valorisation de la matière organique, c'est que le document lui-même expose la raison de son échec à venir. Il indique en effet clairement que

« Les redevances sont reconnues comme une mesure incontournable en Europe pour réduire l'élimination de matières résiduelles et éviter de perdre la valeur de ces ressources. La quasi-totalité des pays européens en a instauré, plusieurs dépassant 100 \$ par tonne de matières éliminées » (MELCC, 2020b : p.13)

Fort de ce constat, le gouvernement augmentera de 23,51 \$ à 30 \$ par tonne les redevances d'ici 2030 ! Il faudra 35 ans pour atteindre le niveau européen, à raison de 2 \$ d'augmentation par an. Les redevances sont donc clairement en-deçà d'un niveau véritablement incitatif. De plus, elles vont rester invisibles pour les

¹ Selon le convertisseur d'unités de mesure du méthane de la US Environmental Protection Agency (<https://www.epa.gov/cmop/units-converter>).

producteurs résidentiels de matière organique : aucune des 14 directions envisagées pour atteindre les objectifs ne mentionne une réforme de l'approche tarifaire pour les citoyennes et citoyens. Ceux-ci pourront continuer à être déresponsabilisés dans leur génération de matières résiduelles – le fardeau de la gestion reposant toujours structurellement en aval de leurs poubelles.

2. Approches confirmées pour réduire les quantités de résidus ultimes

Il existe une large littérature sur la gestion des matières résiduelles – voir par exemple Dri et al. (2018) ou EPA (2020). Il n'existe aucune ambiguïté dans cette littérature : la tarification de la collecte et de la gestion des déchets joue un rôle central dans la durabilité du secteur, autant d'un point de vue environnemental que financier. D'une manière générale, les pays développés ont une tarification des déchets plus sophistiquée que les pays en développement. Les pays en développement se basent plus souvent sur les revenus de la taxation générale pour financer les activités de collecte et de gestion des déchets (Ribas Alzamora et de V. Barros, 2020). Le Québec, à ce titre, peut davantage être comparé à un pays en développement qu'à un pays développé. La tarification des déchets est très peu utilisée ici, ce qui n'offre aucun signal aux citoyennes et citoyens sur la valeur et les coûts de la collecte et de la gestion des matières résiduelles. L'approche québécoise dans le secteur résidentiel est basée sur la sensibilisation et l'information. Comme nous l'avons vu, elle a largement échoué à atteindre les objectifs et a laissé se développer des tendances problématiques qu'elle visait à régler.

Il existe de multiples approches pour les systèmes appelés « payez selon ce que vous jetez » (*pay-as-you-throw* ou PAYT) (Dri et al.; 2018). Ces approches peuvent être basées sur :

- Le volume des déchets (taille du contenant);
- Le nombre de sacs utilisés;
- Le poids des déchets;
- La fréquence de la collecte.

Il est aussi reconnu que ces systèmes peuvent créer des résistances de la part des citoyennes et citoyens, ainsi que des enjeux d'équité. Mais ces résistances et ces enjeux peuvent être surmontés, pour ne pas laisser la majorité de la population continuer à ne *pas* gérer ses déchets.

Ces systèmes sont directement liés aux principes d'efficacité économique, de pollueur-payeur et d'internalisation des coûts qui sont inscrits dans l'article 6 de la loi 118 sur le développement durable adoptée en 2006, mais très peu appliqués.

L'état des lieux que le BAPE réalise se doit de faire très clairement deux constats clé :

1. La PQGMR a largement échoué à atteindre ses objectifs.
2. Un outil central de la gestion des résidus ultimes est très peu utilisé au Québec.

Sur la base de ces constats durs, mais simples, les différents paliers de gouvernement du Québec doivent se mobiliser pour introduire une écofiscalité directe dans la gestion des résidus ultimes. Cette écofiscalité doit viser directement les résidents, et non pas uniquement le coût de l'enfouissement, qui reste invisible aux yeux des Québécois. Des considérations de justice sociale doivent évidemment faire partie de la réflexion, mais ne doivent pas permettre aux à la majorité de la population de continuer à jeter sans payer.

Conclusion

Si le Québec veut gérer ses résidus ultimes de manière responsable, il n'aura d'autres choix que de changer profondément son approche historique à la gestion des déchets. L'élément central, recommandé et validé par plusieurs études, est une approche de tarification « payez selon ce que vous jetez ».

La nouvelle stratégie de valorisation de la matière organique, malgré ses prétentions d'apporter des « changements structurels dans la gestion de la matière organique », ne touche en rien à l'écofiscalité visant directement les Québécois. Même les hausses du coût des redevances de l'enfouissement sont ridiculement basses par rapport au niveau européen, cité à même la stratégie comme étant incontournable.

La tarification « payez selon ce que vous jetez » proposée ici peut évidemment s'adapter aux réalités québécoises et contenir des accommodements nécessaires pour ne pas pénaliser les ménages à faible revenus. Sans mettre en place un tel système, le Québec ne fera que perpétuer ses échecs en gestion des matières résiduelles et creusera plus profondément encore son territoire pour y enterrer ses déchets, plutôt que de réduire à la source, réutiliser, recycler, et valoriser.

Références

- Dri M., Canfora P., Antonopoulos I.S. et Gaudillat P. (2018) *Best Environmental Management Practice for the Waste Management Sector - Learning from frontrunners*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- ECCC (2021) *Inventaire officiel canadien des gaz à effet de serre*, Gatineau : Environnement et Changement climatique Canada (ECCC). <https://open.canada.ca/data/en/dataset/779c7bcf-4982-47eb-af1b-a33618a05e5b>
- EPA (2020) *Best Practices for Solid Waste Management: A Guide for Decision-Makers in Developing Countries*, EPA 530-R-20-002, Washington: United States Environmental Protection Agency.
- MDDEP (2011) *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles - Plan d'action 2011-2015*, Québec : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).
- MELCC (2020a) *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles plan d'action 2011-2015 : bilan*, Québec : Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC).
- MELCC (2020b) *Stratégie de valorisation de la matière organique*, Québec : Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC).
- REC (2021) *Profils énergétiques des provinces et territoires – Québec*, Calgary : Régie de l'énergie du Canada (REC). <https://www.cer-rec.gc.ca/fr/donnees-analyse/marches-energetiques/profils-energetiques-provinces-territoires/profils-energetiques-provinces-territoires-quebec.html>
- Recyc-Québec (2019) *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles - Plan d'action 2019-2024*.
- Recyc-Québec (2020) *Bilan 2018 de la gestion des matières résiduelles au Québec*.
- Ribas Alzamora B. et de V. Barros R.T. (2020) « Review of municipal waste management charging methods in different Countries », *Waste Management*, Vo. 115.
- Statistique Canada (2021a) Tableau 38-10-0032-01 Élimination de déchets, selon la source.
- Statistique Canada (2021b) Tableau 38-10-0138-01 Matières résiduelles récupérées, selon le type et selon la source.