

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

Le 10 décembre 2024

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement visant l'élaboration, la mise en œuvre et le soutien financier d'un système de consigne de certains contenants

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

En 2022 est entré en vigueur le Règlement visant l'élaboration, la mise en œuvre et le soutien financier d'un système de consigne de certains contenants (Règlement). Ceci concrétise la volonté du gouvernement de moderniser la consignation des contenants de boissons au Québec, qui n'avait pas connu de réforme majeure depuis 1984. Les deux éléments centraux de cette modernisation sont l'élargissement de la consigne à tous les contenants de boissons de 100 ml à 2 L inclusivement, faisant doubler à terme le nombre de contenants consignés à 5 milliards par année, et le transfert de la responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et de soutenir financièrement le système aux producteurs de boissons embouteillées, selon une approche de responsabilité élargie (REP). Sur ce dernier point, les producteurs sont représentés par un organisme de gestion ayant été désigné (OGD) par RECYC-QUÉBEC en octobre 2022, soit l'Association québécoise de récupération des contenants de boissons (AQRCB).

Au départ, le système modernisé de consigne devait être pleinement déployé le 1^{er} novembre 2023. Or, les retards et autres difficultés rencontrés dans la mise en œuvre ont requis une modification du Règlement en août 2023 afin de prévoir un déploiement du système en deux phases sur une période de seize mois. Lors de la première phase, la consigne a été élargie à l'ensemble des contenants d'aluminium de 100 ml à 2 L au 1^{er} novembre 2023. Lors de la deuxième phase, au 1^{er} mars 2025, la consigne sera élargie à l'ensemble des autres contenants visés (plastique, verre, multicouches, etc.), nonobstant leur contenu (vin, spiritueux, jus, eau, lait). C'est donc au cours de cette deuxième phase que la grande majorité des contenants de boissons seront consignés et devront être récupérés par le système de consigne modernisé.

2- Raison d'être de l'intervention

Bien que la première phase de déploiement fût un succès, un important travail reste à faire pour mener à bien la deuxième et dernière phase de déploiement du système modernisé de consigne. En effet, les travaux réalisés par les différents acteurs dans les derniers mois ont permis de raffiner les connaissances au sujet de la modernisation du système et

d'identifier les éléments limitatifs au déploiement optimal de la deuxième phase, dont certains relèvent de la réglementation. Considérant que la réussite de cette modernisation repose en grande partie sur l'adhésion citoyenne, il est requis que certains éléments soient ajustés en prévision de cette étape. C'est pour cette raison que des modifications au Règlement sont déjà en cours pour régler cette situation, lesquelles ont fait l'objet d'une consultation publique du 2 octobre au 15 novembre 2024 inclusivement.

Toutefois, à la lumière de l'avancement du déploiement du système, force est de constater que celui-ci ne sera pas prêt à recevoir les contenants en verre ou en une autre matière cassable (contenants en verre) ou en fibres, incluant en multicouches, (contenants en multicouches) nouvellement consignés au 1^{er} mars 2025. En effet, étant donné que les détaillants dont la superficie de vente est de plus de 375 m² sont obligés d'accepter le retour de tous les types de contenants de consignés, mais que plusieurs d'entre eux n'ont pas la capacité de reprendre ces contenants à l'intérieur de leur commerce, leur récupération devra être effectuée au sein de nouveaux lieux de retour, installés à proximité de ces détaillants. Or, un retard considérable est observé dans l'installation de ces nouveaux lieux de retour, de sorte que la plupart d'entre eux ne seront pas prêts au 1^{er} mars 2025. Dans certains cas, plusieurs mois de retard sont attendus. Ce retard est notamment attribuable à la difficulté de conclusion de contrats entre les acteurs du réseau, aux délais administratifs relatifs à l'octroi de permis municipaux et aux délais associés à la livraison des équipements. Ceci signifie que, pour respecter leurs obligations, les détaillants impactés par ce retard devront accepter de reprendre eux-mêmes les contenants consignés, incluant en verre et en multicouches, à l'intérieur de leur commerce durant cette période transitoire alors qu'ils n'ont pas la capacité pour le faire.

3- Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis par l'intervention proposée sont de :

- prévoir un délai supplémentaire de deux ans durant lequel les détaillants n'auront pas à reprendre des types de contenants plus problématiques à gérer, de manière à permettre un déploiement plus harmonieux du système de consigne;
- s'assurer que les producteurs, représentés par l'OGD, installent et gèrent des lieux de retour en nombre suffisant et dans les délais attendus pour permettre à ces détaillants de se regrouper au sein de ces lieux, avant la consignation de ces contenants.

La maturité du réseau de lieux de retour est essentielle pour l'adhésion des parties prenantes au système et pour la réussite de la modernisation.

4- Proposition

Il est proposé d'apporter les modifications suivantes au Règlement :

- reporter la consignation des nouveaux contenants en verre et en multicouches de deux ans, soit au 1^{er} mars 2027;
- obliger les producteurs, représentés par l'OGD, à installer et à gérer un nombre minimal de lieux de retour, soit :

- 100 lieux de retour au 1^{er} septembre 2025;
- 200 lieux de retour au 1^{er} mars 2026;
- 300 lieux de retour au 1^{er} septembre 2026;
- 400 lieux de retour au 1^{er} mars 2027.

Le Règlement prévoit la mise sur pied d'un réseau de lieux de retour, comportant des points de retour, des centres de retour et des points de retour en vrac. Bien que les producteurs représentés par l'OGD soient tenus d'assurer la mise sur pied de ce réseau, les obligations de reprise des contenants consignés incombent aux détaillants. Toutefois, en sus de ces lieux, l'OGD a pris l'initiative de déployer ses propres lieux de retour, connus sous le nom de Consignation. Considérant qu'ils permettent le retour d'une grande quantité de contenants et qu'ils sont dotés d'équipements à la fine pointe de la technologie, ces derniers constituent un point central du réseau. Cette modification vise ainsi à encadrer adéquatement le déploiement de ces lieux de retour, qui s'avèrent d'une importance cruciale pour la desserte adéquate du territoire.

- reporter de deux ans les objectifs de performance prescrits aux contenants en multicouches.

Les taux de performance sont des taux de récupération, de valorisation, de valorisation locale et de recyclage prescrits au Règlement qui doivent être atteints par l'OGD, pour chacun des types de contenants visés. En cas de non-atteinte, l'OGD doit élaborer un plan de redressement et financer des mesures, dont les montants sont prescrits au Règlement, qui lui permettront d'atteindre les taux prescrits dans un horizon de trois ans. En reportant l'assujettissement des contenants multicouches au 1^{er} mars 2027, mais en conservant l'application des taux de performance pour ces contenants à compter de l'année 2028, l'OGD ne disposerait que de quelques mois, avant l'application des taux de performance, pour assurer le bon fonctionnement de la filière de traitement de cette matière. Sachant que la non-atteinte de ces taux peut mener à l'investissement de sommes importantes de la part des producteurs, il serait risqué de ne pas reporter de facto les taux de performance associés.

Par ailleurs, les taux de performance prescrits pour les contenants de verre ne sont pas reportés, mais s'appliqueront, pour l'année 2026, uniquement aux contenants de verre déjà consignés (exemple : bouteille de bière). À compter de 2027, les taux de performance s'appliqueront également aux contenants de verre nouvellement consignés, mais pour la période du 1^{er} mars 2027 au 31 décembre 2027 uniquement.

5- Autres options

La date à partir de laquelle des contenants sont consignés et les obligations relatives au nombre total minimal de lieux de retour à mettre en place sont prescrites par le Règlement. Le report de la consignation de certains contenants et l'obligation des producteurs représentés par l'OGD d'installer et de gérer leurs propres lieux de retour doivent obligatoirement être faits par une modification réglementaire.

Le délai supplémentaire proposé pour l'assujettissement des contenants en verre et en multicouches au système modernisé de consigne est de deux ans, soit du 1^{er} mars 2025 au 1^{er} mars 2027. Selon les estimations de l'OGD, le plein déploiement du réseau de lieux de retour, soit le retrait de tous les lieux de retour chez les détaillants qui se regrouperont sous les lieux de retour installés et gérés par les producteurs représentés par l'OGD, devrait être complété à la fin de l'année 2026. Également, il est requis que le délai laissé à l'OGD pour la mise en place de ces lieux de retour hors détaillants soit suffisant pour assurer la desserte adéquate du territoire, avant l'entrée en vigueur de l'assujettissement de ces nouveaux contenants. Finalement, ce délai permet aux autorités du Ministère d'établir des mesures coercitives envers l'OGD, dont le déploiement d'une enquête administrative.

La seconde modification proposée vise à exiger l'installation et la gestion par les producteurs représentés par l'OGD de 400 lieux de retour. Cette quantité a été établie en fonction des prévisions de l'OGD, qui envisagent que 400 centres de retour et points de retour en vrac seront, à terme, érigés pour assurer la desserte adéquate du territoire. La gradation proposée vise quant à elle à faciliter le suivi et le contrôle du déploiement de ce réseau, afin que les exigences soient respectées au 1^{er} mars 2027.

6- Évaluation intégrée des incidences

Sociale

- Mise en place progressive du système, de manière à offrir un service optimal pour le citoyen.

Environnementale et territoriale

- Perte temporaire des gains sur le plan de la qualité de la matière récupérée que le tri à la source de contenants de verre permettra, lorsqu'ils seront assujettis au système de consigne;
- Report des taux de performances des contenants en multicouches.

Économique

- Réduit les impacts négatifs pour les commerces associés au retour de certains types de contenants;
- Évite de dépenser pour la mise en place de solutions temporaires pour le retour des contenants en verre et en multicouches;
- Donne le temps nécessaire aux conditionneurs de verre et de fibres de s'adapter aux volumes de matière à recevoir de la consigne et aux équipementiers de produire et de livrer les équipements aux nouveaux lieux de retour;
- Augmente temporairement les coûts pour les producteurs visés par la collecte sélective modernisée, pour la récupération des contenants en verre et multicouches.

Gouvernance

- Réduit la pression sur les municipalités d'adapter très rapidement leur réglementation municipale pour accueillir les nouveaux lieux de retour sur leur territoire et pour livrer tous les permis de construction en vue de la date du 1^{er} mars 2025;
- Réaction négative à prévoir de la population et des organismes militants pour la consigne, pour qui la consignation des contenants en verre est attendue depuis longtemps;
- Pourrait temporairement affecter le niveau de participation, du moins d'ici à ce que l'élargissement de la consigne soit complété;
- Réduit la pression sur les producteurs, représentés par l'OGD, et sur les détaillants de mettre sur pied le réseau de lieux de retour d'ici le 1^{er} mars 2025;
- Réduit la pression sur les producteurs, représentés par l'OGD, et sur certains producteurs de contenants à remplissage multiple en verre pour la réception et le traitement des demandes de modification de montants de consigne.

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

Les principales associations de détaillants et les bannières ont été consultées sur les défis du retour des contenants en verre et en multicouches à l'intérieur des commerces. Il s'agit de l'Association des détaillants en alimentation du Québec (ADAQ), du Conseil canadien du commerce de détail (CCCD) et de certaines bannières telles que Loblaws, Sobeys et Metro. L'AQRCB a aussi été consultée en lien avec cette situation, en réponse à l'état d'avancement du déploiement du réseau de lieux de retour dédiés à la consigne. RECYC-QUÉBEC collabore activement avec le Ministère sur ce dossier.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Une fois les modifications en vigueur, le gouvernement devra faire un suivi serré du déploiement du système auprès de l'OGD et ses partenaires pour s'assurer que l'échéancier prescrit sera respecté.

Dans le cadre de l'installation et de la gestion des 400 lieux de retour par les producteurs, représentés par l'OGD, le gouvernement devra demander à l'OGD un plan de déploiement de ces lieux conformément au calendrier réglementaire. De plus, il devra lui demander dans les mois précédant chacune des quatre dates butoirs les informations suivantes : nombre de terrains identifiés, nombre de baux signés, nombre de plans d'architectures réalisés, nombre de permis municipaux obtenus, nombre d'équipements de récupération commandés, nombre d'équipements de récupération livrés, nombre de lieux de retour ouverts et localisation géographique. Ceci permettra de vérifier que l'OGD sera en mesure d'installer et de gérer le nombre minimal de lieux de retour exigés avant l'échéance.

Dès 2026, le gouvernement devra aussi suivre l'avancement des négociations entre l'OGD et les intervenants suivants dans la prise en charge des contenants en verre et en multicouches qui seront consignés à compter du 1^{er} mars 2027 : les détaillants; les

établissements de consommation sur place; les autorités responsables des territoires éloignés et isolés et les conditionneurs de verre et de multicouches. Le gouvernement devra demander à l'OGD périodiquement, par exemple une fois par mois au début et une fois par semaine à l'approche de la date butoir, l'état d'avancement pour chacune de ces négociations et, lorsqu'une entente est signée, une copie de celle-ci.

9- Implications financières

Le projet de règlement n'aurait aucune implication financière du gouvernement. En effet, aucun investissement ni ajout d'effectif ne serait nécessaire de la part du gouvernement pour mettre en œuvre cette proposition.

Le principal avantage du projet de règlement pour les entreprises est qu'elles bénéficieraient de deux années supplémentaires pour s'adapter à l'augmentation du nombre de contenants ainsi qu'à l'ajout d'une nouvelle matière, les contenants en multicouches. Néanmoins, puisqu'il s'agit d'un report, l'analyse fait l'hypothèse que les dépenses prévues seraient quand même réalisées deux ans plus tard et que le projet de règlement n'entraînerait pas d'économie pour les entreprises. Les modifications réglementaires bénéficieraient également à la société en rendant le système de consigne plus efficace.

Le projet de règlement retarderait le transfert de la responsabilité liée à la récupération des contenants visés par le système de la collecte sélective vers le système de consigne pour deux années supplémentaires. Aucune modification au Règlement portant sur un système de collecte sélective de certaines matières résiduelles ne s'avère toutefois nécessaire suivant le report de la consignation des contenants de verre et multicouches. Également, les taux de récupération, de valorisation, de valorisation locale et de recyclage des contenants en multicouches seraient repoussés de deux ans. De plus, les producteurs, par l'entremise de l'OGD, seraient contraints de respecter un échéancier pour l'ouverture des lieux de retour sous leur responsabilité. Ces impacts n'entraîneraient pas de coûts pour les entreprises puisqu'il s'agit de transfert des coûts entre entreprises et de dépenses qui étaient déjà prévues dans la modernisation du système de consigne.

10- Analyse comparative

Le projet de règlement vise essentiellement à mieux adapter le cadre réglementaire à la réalité du terrain et à favoriser la réussite du déploiement du système modernisé de consigne. Il aurait malgré tout relativement peu d'impact sur les éléments constitutifs fondamentaux du Règlement; c'est pourquoi aucune nouvelle analyse comparative n'a été réalisée.

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

BENOIT CHARETTE