



Crédits photographiques : Jacques Nadeau, photjournaliste (carrière Miron); Courtoisie Ville de Rivière-du-Loup (usine de biométhanisation); Jean Cazes, Monlimoiou.com (incinérateur).

Les faits saillants

Rapport d'enquête et d'audience publique

364

CM7.1

L'état des lieux et la gestion des résidus
ultimes

6212-03-124

Rapport
n° 364

L'état des lieux et la gestion des résidus ultimes

Janvier 2022



INFORMER



CONSULTER



ENQUÊTER



AVISER

Le contexte du mandat du BAPE

Les quantités de matières résiduelles éliminées sur l’ensemble du territoire québécois ont augmenté au cours des dernières années. Les données les plus récentes indiquent que 724 kg/hab. de matières résiduelles ont été éliminées en 2019. Or, l’objectif gouvernemental pour 2023 est de 525 kg/hab. ou moins. Ainsi, le gouvernement du Québec considère que la société devra, selon toute vraisemblance, faire usage de lieux d’élimination comme mode de gestion des matières résiduelles pendant encore plusieurs années.

Dans ce contexte, le ministre de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, M. Benoît Charette, a confié au Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (BAPE) un mandat d’enquête et d’audience publique portant sur l’état des lieux et la gestion des résidus ultimes. Il apparaissait donc nécessaire pour le ministre que le BAPE effectue une réflexion approfondie qui permettrait au gouvernement de développer ensuite sa vision à long terme. Le mandat a débuté le 8 mars 2021.

La stratégie de consultation et d’enquête

Pour amorcer ses travaux, la commission d’enquête a organisé une rencontre avec des ministères et organismes clés de la gestion des matières résiduelles au Québec. Il s’agit du ministère de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), du ministère des Affaires municipales et de l’Habitation (MAMH), du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du ministère de l’Énergie et des Ressources naturelles (MERN), de la Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC), de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ). Avec leur collaboration, elle a ensuite constitué un dossier de référence qui a été mis à la disposition de la population. Parallèlement, elle a élaboré une stratégie de consultation et d’enquête comportant cinq volets : une audience publique, des consultations spécifiques auprès des nations autochtones, une enquête auprès des gestionnaires de lieux d’élimination des matières résiduelles, des ateliers d’échange et de réflexion avec les parties prenantes de la gestion des matières résiduelles au Québec et plusieurs experts nationaux et internationaux et une enquête citoyenne menée auprès de 1 000 personnes représentatives de la population québécoise.

L’état des lieux

La commission d’enquête a tout d’abord dressé l’état des lieux en présentant les principaux éléments de la législation et de la réglementation portant sur la gestion des matières résiduelles au Québec, tout en faisant référence à divers textes gouvernementaux tels que des politiques, stratégies, plans d’action, ententes et autres documents servant à contrôler ou à influencer la génération de matières résiduelles et leur gestion tout au long de leur cycle de vie. Le cadre ainsi que les fondements de la planification et de l’opérationnalisation de la gestion des matières résiduelles y sont également précisés.

Elle a ensuite établi le bilan de l’élimination des matières résiduelles, décrit les installations d’élimination en exploitation et brossé le portrait du détournement des matières résiduelles de l’élimination en considérant les données relatives à la réduction à la source, au réemploi, au recyclage et à la valorisation.

Le bilan de la gestion des matières résiduelles

La gestion des matières résiduelles au Québec s'articule autour de la hiérarchie des 3RV E . Ce faisant, une priorité est accordée à la réduction à la source, ensuite au réemploi, au recyclage, à la valorisation et ultimement à l'élimination des matières résiduelles.

Les principaux règlements entourant la gestion de l'élimination des matières résiduelles sont le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles (REIMR) et, pour le contrôle des émissions atmosphériques et de la qualité de l'air des installations d'élimination, le Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère (RAA). Les dispositions du REIMR régissent notamment 199 installations d'élimination en exploitation réparties sur l'ensemble du territoire québécois. En 2021, celles-ci étaient ventilées de la façon suivante : 38 lieux d'enfouissement technique (LET), 27 lieux d'enfouissement en tranchée (LEET), 26 lieux d'enfouissement en milieu nordique (LEMN), 97 lieux d'enfouissement en territoire isolé (LETI), 7 lieux d'enfouissement de débris de construction ou de démolition (LEDCE) et 4 incinérateurs.

En 2019, année la plus récente pour laquelle des données complètes sont disponibles, l'enfouissement était le mode dominant avec 96 % des matières résiduelles éliminées alors que seulement 4 % étaient incinérées. De plus, bien que les LET ne représentaient que 19 % des lieux d'élimination, on y enfouissait 92 % des matières résiduelles éliminées.

En dépit de nombreux efforts consacrés ces dernières années pour réduire les quantités de matières résiduelles éliminées, la performance du Québec depuis 2015 a régressé pour chacun des objectifs inscrits au Plan d'action 2011-2015 de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PQGMR), à l'exception du taux de recyclage de la matière organique qui n'a augmenté que de 2 % pour atteindre 27 % en 2018, loin derrière l'objectif de 60 % visé pour 2015 et reconduit dans le Plan d'action 2019-2024. Ainsi, la quantité de matières résiduelles éliminées en 2019 (724 kg/hab.) était environ 3 % supérieure à l'objectif du Plan d'action 2011-2015 et 38 % supérieure à l'objectif de 525 kg/hab. établi pour 2023 dans le Plan d'action 2019-2024.

Les impacts de l'élimination des matières résiduelles

L'enfouissement et l'incinération étant les deux modes d'élimination des matières résiduelles utilisés au Québec, la commission d'enquête a examiné leurs impacts sur l'environnement et sur la santé publique.

Sur le plan environnemental, les LET sont soumis depuis l'adoption du REIMR à un ensemble d'exigences relatives à l'étanchéité du lieu, à la gestion du lixiviat ainsi qu'à la qualité des eaux de surface et souterraines visant à limiter les risques de contamination. Néanmoins, une incertitude persiste quant à la durabilité des géomembranes utilisées pour leur imperméabilisation sur des centaines d'années. À l'évidence, les lieux d'enfouissement techniques n'ont pas la maturité requise pour une telle observation.

Pour les incinérateurs, l'exigence du RAA de ne procéder minimalement qu'à un seul échantillonnage à la source par année des contaminants atmosphériques rejetés s'ils sont d'une capacité égale ou supérieure à 1 t/h est nettement insuffisante pour assurer le respect des normes. La commission d'enquête estime que le règlement devrait être révisé à cet effet pour permettre une appréciation fiable et représentative des fluctuations des émissions. De plus, le MELCC devrait examiner la pertinence de revoir les normes d'émission pour certains

contaminants atmosphériques émis par un incinérateur, notamment les matières particulaires, le monoxyde de carbone et le chlorure d'hydrogène, afin de les harmoniser avec celles d'autres juridictions où elles sont plus sévères.

Sur le plan de la santé publique, la proximité entre les lieux d'élimination des matières résiduelles et les lieux de résidence occupe une place centrale, sinon névralgique, en ce qui concerne les appréhensions du public face aux risques associés aux émissions de contaminants de ces installations d'élimination.

Concernant les lieux d'enfouissement des matières résiduelles et sur la base d'une revue de la littérature scientifique internationale, la commission d'enquête partage l'avis du MSSS selon lequel aucun lien de causalité clair n'a été établi entre des problèmes de santé physique et le fait de résider proche de ces lieux. Toutefois, considérant les spécificités des matières résiduelles générées au Québec et les particularités de l'enfouissement comparativement à ce qui se fait ailleurs, il serait indiqué que le MSSS statue sur la pertinence de documenter les niveaux d'exposition des populations limitrophes ainsi que les effets psychologiques et sociaux de ces activités.

Considérant les effets potentiels de plusieurs contaminants émis dans l'atmosphère par les incinérateurs de matières résiduelles sur la santé publique, la commission d'enquête est d'avis qu'il est essentiel que le MSSS vérifie la présence ou l'absence de liens de causalité entre l'exposition des populations limitrophes et des problèmes de santé en procédant à des évaluations récurrentes jusqu'à l'obtention d'une preuve qui aura été jugée scientifiquement suffisante.

Par ailleurs, en 2018, en excluant les émissions associées à la collecte et au transport des matières résiduelles, les lieux d'enfouissement du Québec régis par le REIMR ont émis près de 2,5 Mt éq. CO₂, soit 3 % des émissions totales de gaz à effet de serre (GES) du Québec. Les données du MELCC ne permettent pas de distinguer ces émissions en fonction des types de captage ou de valorisation du biogaz en place ni selon que ces lieux sont fermés ou en exploitation. Il n'existe pas non plus de comptabilité spécifique des émissions associées au transport des matières résiduelles. Ces lacunes doivent être comblées par le MELCC pour orienter et prioriser les actions à poser pour optimiser la réduction des émissions de GES.

Les enjeux économiques

Les coûts totaux bruts de la gestion des matières résiduelles par les organismes municipaux au Québec se sont élevés à 1,046 G\$ en 2019. En tenant compte du Programme sur la redistribution aux municipalités des redevances pour l'élimination de matières résiduelles et du Régime de compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles, les coûts nets se sont élevés à environ 785 M\$, soit en moyenne 93 \$/hab. Pour le secteur municipal, en excluant les frais de collecte et de transport, l'élimination coûte globalement plus cher (137 \$/t) comparativement au tri et au conditionnement des matières recyclables (93 \$/t) ou au traitement des matières organiques (62 \$/t), mais il existe des différences importantes entre régions.

Considérant que le programme de redistribution de la redevance (exigible pour l'élimination de matières résiduelles) remet aux municipalités les sommes qu'elles ont versées aux exploitants des lieux d'élimination à titre de redevances, la commission d'enquête est d'avis que cela limite

l'effet dissuasif du coût de l'élimination pour les municipalités et, indirectement, pour les citoyens et les industries, commerces et institutions (ICI) bénéficiant des collectes municipales.

De plus, les coûts de la gestion des matières résiduelles ne reflètent pas de façon systématique les externalités qui lui sont associées. En conséquence, la commission d'enquête estime qu'il serait important que le MELCC établisse la hausse prévue de la redevance en tenant notamment compte d'une évaluation complète des externalités tant sociales qu'environnementales. Les sommes recueillies par la redevance devraient se limiter à financer des actions qui visent à réduire les quantités de matières résiduelles éliminées, tant dans le secteur municipal que dans celui des ICI et celui de la construction, rénovation et démolition (CRD). Diverses mesures écofiscales comme la tarification incitative des ordures ménagères ou encore les différents programmes de responsabilité élargie des producteurs permettent d'internaliser ces coûts et devraient être encouragées. Par ailleurs, les mesures économiques en vigueur et celles annoncées s'inscrivent, pour l'essentiel, dans un modèle économique linéaire (c'est-à-dire : extraire, transformer, consommer puis jeter) qui a montré ses limites.

Il est à noter que les coûts de gestion des matières résiduelles varient sensiblement en fonction des régions du Québec. Ainsi, les municipalités régionales qui affichent un indice de vitalité économique plus faible sont caractérisées par des coûts d'élimination généralement plus élevés. C'est pourquoi la commission d'enquête est d'avis que le programme de redistribution des redevances aux municipalités devrait intégrer des critères fondés sur la vitalité économique en plus de la performance (en termes de détournement des matières résiduelles de l'élimination) des municipalités.

Enfin, la commission d'enquête estime que la stratégie gouvernementale visant à réduire l'utilisation des plastiques et des produits à usage unique actuellement en élaboration serait efficace si elle était accompagnée de mesures de suivi d'indicateurs spécifiques et de modalités visant la collecte des données comme le recommande le Programme des Nations unies pour l'environnement. Elle devrait également être minimalement aussi ambitieuse que la stratégie du gouvernement fédéral qui vise notamment zéro déchet de plastique d'ici 2030.

Les choix des technologies

Différentes technologies et pratiques d'élimination et de traitement des matières résiduelles ont été examinées. Comme 96 % des matières éliminées au Québec sont enfouies, les LET sont soumis à de nombreuses exigences depuis plusieurs années et il s'agit d'une technologie mature et relativement sécuritaire.

L'agrandissement vertical de lieux d'enfouissement (piggy back) peut présenter un certain intérêt. Il s'agit d'une technique d'extension par laquelle de nouvelles cellules d'enfouissement sont aménagées en surélévation de cellules fermées. Néanmoins, cette technique ne devrait être considérée par le MELCC qu'en dernier recours en raison des risques pour la stabilité des cellules et pour la qualité des eaux souterraines.

Plusieurs procédés thermiques utilisés au Québec et dans le monde ont également fait l'objet d'analyse. Ainsi, l'incinération des matières résiduelles municipales est une technologie largement privilégiée en Europe, principalement pour la récupération de l'énergie et pour la réduction des volumes à enfouir. À partir des réalités et des expériences européennes avec les incinérateurs de matières résiduelles dans les centres urbains et après l'évaluation des contextes de leur insertion et la prise en compte des considérations économiques, opérationnelles et environnementales, la commission d'enquête est d'avis que cette technologie est mature et

qu'elle peut présenter un intérêt dans certains contextes. En ce qui concerne la gazéification des matières résiduelles, bien que ce procédé soit avantageux sur le plan environnemental, il comporte un risque technologique trop grand pour qu'on y ait recours à court terme.

Le traitement des matières organiques par des procédés biologiques est porteur d'avenir. Il est clair que le compostage est une technologie qui présente de nombreux avantages environnementaux, opérationnels et économiques et son utilisation devrait être davantage encouragée. Quant à la biométhanisation, plusieurs considérations appellent son examen minutieux pour permettre au gouvernement de statuer clairement sur sa contribution réelle à la diminution de l'élimination des matières résiduelles compte tenu de sa complexité et des coûts qui lui sont associés.

Le procédé de tri mécano-biologique (TMB) vise à réduire la matière organique contenue dans les matières résiduelles destinées à être éliminées. Ainsi, il permet d'isoler les éléments valorisables pour ensuite en traiter la fraction fermentescible. Certains organismes municipaux s'y intéressent, mais ce procédé n'est pas reconnu par le MELCC dans le cadre du Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC). A priori, le compost issu d'un procédé de tri mécano-biologique est de moindre qualité que celui issu d'une collecte sélective des matières organiques parce qu'il contiendrait une trop grande fraction de corps étrangers et de contaminants. C'est pourquoi la qualité de son compost gagnerait à être bien établie sur la base de normes reconnues avant que ce procédé puisse être étendu sur l'ensemble du territoire québécois.

L'acceptabilité sociale et les préoccupations sociales

Combinés aux interventions des participants à l'audience publique, les mémoires déposés, l'enquête citoyenne et les ateliers d'échange et de réflexion organisés par la commission d'enquête avec les parties prenantes apportent un éclairage intéressant sur les conditions d'acceptabilité sociale des mesures, solutions ou exigences visant à assurer une meilleure gestion des matières résiduelles.

Le syndrome « pas dans ma cour » largement invoqué il y a quelques années pour justifier les positions réfractaires des citoyens face au développement de nouveaux lieux d'élimination est simpliste et ne permet pas une bonne compréhension de toute la dynamique sociale entourant l'acceptabilité sociale des projets d'élimination des matières résiduelles. En fait, l'acceptabilité sociale de projets est influencée par de multiples facteurs présentés dans ce rapport et qui sont notamment en lien avec des dimensions sociales, financières, paysagères, environnementales et de santé publique.

De manière générale, les personnes sondées lors de l'enquête citoyenne sont plus favorables à la présence d'un lieu d'élimination dans leur région si ce dernier les dessert exclusivement. D'ailleurs, le transfert des matières résiduelles pour leur élimination est souvent vécu par la communauté d'accueil comme une injustice sociale parce qu'il occulte notamment les efforts que celle-ci peut avoir consacrés pour la diminution de l'élimination sur son territoire. La commission d'enquête constate également une nette préférence sociale pour des lieux d'élimination dont la taille répondrait aux besoins locaux ou régionaux. Elle est d'avis qu'une réflexion mérite d'être menée sur l'intérêt observé au Québec depuis quelques années pour les grandes installations de traitement et d'élimination des matières résiduelles qui entraînent une desserte territoriale de plus en plus étendue et sa compatibilité avec le principe de proximité qui sous-tend une gestion des matières résiduelles proche du lieu de leur génération et qui favorise l'acceptabilité sociale.

De plus, considérant que des projets d'agrandissement ou d'établissement d'installations de traitement et d'élimination verront sans doute le jour au cours des prochaines années et que l'acceptabilité sociale sera au cœur des préoccupations, la commission est d'avis qu'il serait névralgique que le gouvernement élabore des orientations visant une meilleure planification de l'aménagement des territoires d'accueil pour favoriser la cohabitation entre ces installations et leurs milieux d'accueil.

Soulignons également que la grande majorité des répondants à l'enquête citoyenne considèrent que la gestion des matières résiduelles est un enjeu de société auquel il faut répondre rapidement et qu'ils sont prêts à consacrer plus d'efforts dans une optique de réduire les quantités de matières résiduelles éliminées. La commission d'enquête y voit donc une opportunité pour RECYC-QUÉBEC de développer de nouvelles stratégies et d'adopter des mesures plus musclées visant principalement la réduction à la source et le réemploi.

La planification de l'élimination des matières résiduelles

La réduction des matières éliminées

Le gouvernement a adopté un ensemble de mesures afin d'améliorer la gestion des matières résiduelles structurées autour de la Stratégie de valorisation de la matière organique (SVMO) et du Plan d'action 2019-2024 de la PQGMR. Ces mesures ciblent les principaux gisements de matières pouvant être recyclées ou valorisées, soit les matières organiques, les matières résiduelles issues des ICI et du secteur CRD, ainsi que les matériaux alternatifs de recouvrement. Plusieurs mécanismes coercitifs sont prévus pour les soutenir. En plus de permettre de détourner de l'élimination des quantités significatives de matières, elles devraient entraîner des gains qualitatifs en termes de consolidation des filières de tri, de conditionnement et de recyclage, d'amélioration de la qualité de la matière récupérée, d'appui au recyclage local et de diminution de la dépendance aux marchés externes. La commission d'enquête est d'avis que leurs effets tant quantitatifs que qualitatifs seront d'autant plus forts que le gouvernement y associera des cibles et des pénalités suffisantes pour forcer les acteurs à agir. Il ne doit pas non plus hésiter à utiliser les mécanismes contraignants à sa disposition ou à en ajouter pour atteindre les résultats escomptés.

Au regard de l'analyse de la commission d'enquête et des approches innovantes mises en œuvre au Québec ou ailleurs, plusieurs pistes d'amélioration pourraient accroître la portée de ces mesures. D'abord, les modes de collecte séparée des matières recyclables sont à privilégier. Pour les résidus de CRD, des mesures réglementaires tant pour le gypse que pour les revêtements de toiture asphaltés doivent être adoptées rapidement en raison des problématiques que soulèvent ces matières. En complément de la redevance sur les matériaux alternatifs de recouvrement, un examen des moyens pour éviter l'utilisation excessive de recouvrement journalier devrait être réalisé par le MELCC. Ce dernier devrait également clarifier la place qu'occupe l'utilisation de certaines matières résiduelles comme recouvrement alternatif dans les lieux d'enfouissement au sein de la hiérarchie des 3RV-E. Le MELCC devrait aussi préciser rapidement par règlement les critères balisant la valorisation énergétique pour permettre, dans le respect de la hiérarchie des 3RV-E et en veillant à ne pas favoriser la mise en marché de produits non recyclables, une forme de valorisation pour des résidus ultimes qui n'auraient pas pu être réemployés ou recyclés. Dans certains contextes et conjonctures, l'incinération avec récupération d'énergie de tels résidus ultimes pourrait être considérée comme étant de la valorisation énergétique.

Bien qu'ils se trouvent au sommet de la hiérarchie des 3RV-E, la réduction à la source et le réemploi occupaient une place secondaire dans les mesures gouvernementales adoptées jusqu'à maintenant. Un ajustement de la réglementation, des codes et des normes entourant la construction et les bâtiments, l'interdiction de la mise en marché de certains produits non recyclables, à usage unique ou de courte vie, la consécration par voie réglementaire d'un droit à la réparation et des outils de lutte contre l'obsolescence programmée, l'encadrement de la sollicitation publicitaire, l'amélioration de l'accompagnement des consommateurs par un affichage et un étiquetage clairs quant aux impacts environnementaux, de même que des incitatifs financiers pour soutenir les secteurs de la réparation et du réemploi sont autant de mesures fortes qui pourraient agir directement sur l'écoconception, la pratique du réemploi et la réduction à la source. Plus largement, la commission d'enquête est d'avis que RECYC QUÉBEC devrait identifier les secteurs névralgiques et les initiatives porteuses pour réduire à la source et favoriser le réemploi. La société d'État devrait également poursuivre le recentrage de ses messages, non plus sur le bon geste de recyclage à poser, mais sur la consommation responsable.

Le gouvernement doit assumer un rôle exemplaire et de leadership dans la mise en place de ces mesures au sein des organismes publics, mais aussi en tant que bailleur de fonds, acheteur et donneur d'ordres. À cet effet, les freins réglementaires et opérationnels actuels devraient être levés pour être en mesure d'intégrer pleinement des exigences comme l'intégration de contenu recyclé ou l'exigence systématique de plans de gestion des résidus CRD. À titre illustratif, l'État et ses institutions pourraient être à l'avant-garde de l'implantation de collectes des matières recyclables et organiques, de la lutte contre le gaspillage alimentaire, de la réhabilitation ou du changement d'usage de bâtiments ou encore dans la réduction de ses achats.

Les besoins et les capacités d'élimination

La commission d'enquête est d'avis que la planification de la gestion des matières résiduelles doit continuer à être sous la responsabilité des municipalités régionales, mais que la concertation entre ces dernières doit être favorisée par un mécanisme qui devrait être mis en œuvre par RECYC-QUÉBEC afin d'améliorer l'arrimage de leurs besoins. En outre, pour aider les organismes municipaux à avoir accès à l'information nécessaire à leur planification, les installations de réemploi, de tri et de conditionnement, de recyclage et de valorisation de matières résiduelles devraient être tenues de produire des déclarations annuelles et RECYC-QUÉBEC devrait avoir la responsabilité d'effectuer le suivi, la compilation, l'analyse et la diffusion annuelle de l'ensemble des données relatives à la gestion des matières résiduelles, incluant l'élimination.

À partir des prévisions des quantités de matières résiduelles à éliminer d'ici 2041, telles que réalisées par le MELCC, la commission d'enquête est d'avis que l'atteinte de l'objectif de 525 kg/hab. pour 2023 dans la PQGMR est improbable. D'ailleurs, le Ministère estime que cet objectif ne serait toujours pas atteint en 2041 selon un de ses scénarios qu'il qualifie de réaliste, et ce, en dépit des réformes qui sont en place ou en cours d'implantation.

Si l'enfouissement de matières résiduelles et l'utilisation de recouvrement journalier devaient se poursuivre au rythme de 2019, des 38 LET en opération au Québec, 9 devraient avoir atteint la capacité maximale autorisée avant 2030, 13 autres l'atteindraient entre 2030 et 2041, alors que 16 auraient une capacité résiduelle après 2041. Il apparaît donc évident que de nouveaux lieux d'élimination ou des agrandissements de lieux existants devront être autorisés au Québec au cours des 20 prochaines années.

Considérant qu'il est improbable que l'objectif de 525 kg/hab. du taux d'élimination soit atteint en 2023, le Québec doit procéder à un réalignement de sa stratégie pour atteindre ce taux le plus rapidement possible. La stratégie axée autour de la hiérarchie des 3RV-E doit être maintenue. Force est cependant de constater que le recyclage a été la pièce maîtresse des efforts menés jusqu'à maintenant. De plus, les performances dans les secteurs ICI et CRD n'ont pas été à la hauteur des attentes.

Le renforcement, l'accélération et surtout le réalignement des efforts pour l'atteinte des objectifs inscrits au Plan d'action 2019-2024 et le désir de tendre de plus en plus vers une société zéro déchet et zéro gaspillage passe également par la mise en place d'actions robustes par le MELCC et RECYC-QUÉBEC. De plus, l'économie circulaire, déjà reconnue par RECYC-QUÉBEC dans le cadre de sa mission, devrait être mise à profit et réellement appliquée et ce modèle gagnerait même à être invité dans l'agenda politique.

Les besoins dans les territoires conventionnés

La gestion des matières résiduelles dans les territoires conventionnés, où habitent les Naskapis, les Inuits et les Cris, présente de nombreux défis en raison, principalement, de leur éloignement des centres urbains et des infrastructures adaptées pour la gestion des matières résiduelles. Les infrastructures en place dans ces territoires sont, pour la plupart, limitées à l'élimination des matières résiduelles, faisant en sorte que l'application de la hiérarchie des 3RV-E y est complexe. De plus, plusieurs communautés se heurtent à des infrastructures qui arriveront dans un proche avenir à leur pleine capacité.

L'éloignement de ces populations requiert souvent le transport de certaines matières résiduelles vers les régions du sud du Québec, ce qui augmente considérablement les coûts que les communautés doivent difficilement absorber. Sans soutien financier complémentaire et adéquat, d'importantes quantités de matières résiduelles continueront d'être entassées dans plusieurs villages dans l'attente de solutions durables. Un accompagnement par le gouvernement du Québec permettrait également la mise en place de mesures adaptées aux réalités régionales et visant l'amélioration de la gestion des matières résiduelles et la réduction des résidus ultimes.

Le brûlage à ciel ouvert est exigé dans les lieux d'enfouissement en milieu nordique (LEMN), présents dans plusieurs villages autochtones. En l'absence de données, il est impératif que le MSSS documente l'exposition des populations limitrophes aux contaminants émis par un tel brûlage. Il est également de grande importance que le MELCC procède à la caractérisation de la contamination environnementale.

Par ailleurs, la commission d'enquête est d'avis que le brûlage à ciel ouvert est une pratique incompatible avec le développement durable. C'est pourquoi RECYC-QUÉBEC devrait tout mettre en œuvre pour identifier de façon consensuelle, avec les communautés locales et régionales, les alternatives qui amélioreraient la gestion des matières résiduelles.

Les orientations stratégiques

La gestion des matières résiduelles constitue un enjeu important en matière de développement durable et de responsabilité sociétale. Bien que la réglementation mette de plus en plus l'accent sur la responsabilité élargie des producteurs, c'est également la responsabilité citoyenne et la responsabilité globale de toutes les parties prenantes de la filière. La gouvernance doit donc impliquer tous les acteurs et les parties prenantes susceptibles d'influencer les décisions ou d'être affectés par celles-ci.

La commission d'enquête a émis de nombreux constats et avis tout au long de son rapport. Plusieurs d'entre eux convergent avec la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 et en particulier avec les orientations 1 et 2 qui visent respectivement à renforcer la gouvernance du développement durable dans l'administration publique et à développer une économie prospère d'une façon durable – verte et responsable. Celles-ci visent notamment l'exemplarité de l'État dans la gestion écoresponsable de ses activités, le développement de filières ainsi que de biens et services écoresponsables et l'aide auprès du consommateur pour faire des choix responsables (Gouvernement du Québec, 2015).

Les constats et avis de la commission d'enquête ont permis de dégager 11 orientations stratégiques qui devraient guider le gouvernement dans la prise de décisions éclairées pour la gestion des matières résiduelles. Ces orientations ont été regroupées en trois thèmes : l'approche structurelle à prioriser, les moyens de sa mise œuvre et le redressement de la gouvernance :

L'approche structurelle

- Orientation 01 : l'économie circulaire comme modèle prioritaire;
- Orientation 02 : la nécessaire révision de nos modes de consommation;

La mise en œuvre efficace

- Orientation 03 : l'État comme modèle d'exemplarité;
- Orientation 04 : l'écofiscalité comme levier d'action central;
- Orientation 05 : l'information et la sensibilisation : des outils essentiels;
- Orientation 06 : l'accessibilité des données et la transparence;
- Orientation 07 : l'innovation pour l'atteinte des objectifs;

Le redressement de la gouvernance

- Orientation 08 : le renforcement législatif et réglementaire;
- Orientation 09 : l'incontournable régionalisation;
- Orientation 10 : les solutions pérennes pour les territoires éloignés;
- Orientation 11 : l'indispensable optimisation de la gouvernance.

RECYC-QUÉBEC est un interlocuteur central dans la gestion des matières résiduelles. Pour assumer pleinement son rôle pivot et de référence et pour lui permettre de relever les nouveaux défis qui l'attendent, celle-ci gagnerait considérablement à revoir sa vision en plaçant la réduction, le réemploi et l'économie circulaire au cœur de ses objectifs et en développant des pôles d'excellence qui revêtent une importance stratégique. De son côté, le gouvernement devrait tabler sur l'élargissement et le renforcement des responsabilités et du leadership de la société d'État.

Pour atteindre ses objectifs, la société d'État devra réussir à créer un sentiment de responsabilité tant individuelle que collective. De plus, les actions réglementaires et politiques pour la réduction des quantités de matières résiduelles éliminées devraient s'appuyer sur la participation incontournable des organismes, des organisations, des entreprises et des municipalités qui devront accroître le degré de leur participation effective. Il faut ainsi stimuler une sorte de synergie d'action autour de la même cause où valeurs environnementales et éthiques convergent. Cela n'exclut en rien la mise en place de mesures contraignantes et même coercitives pour réguler les actions.