

**ÉTUDE D'IMPACT ÉCONOMIQUE DU PROJET DE RÈGLEMENT MODIFIANT
LE RÈGLEMENT SUR LA COMPENSATION POUR LES SERVICES
MUNICIPAUX FOURNIS EN VUE D'ASSURER LA RÉCUPÉRATION
ET LA VALORISATION DE MATIÈRES RÉSIDUELLES**



26 NOVEMBRE 2012

*Développement durable,
Environnement,
Faune et Parcs*

Québec 

Cette publication a été réalisée par :

Philippe Coulombe, économiste, chargé de projet

Marina Levesque, économiste principale

Sous la supervision de :

André G. Bernier, directeur

Direction de l'analyse et des instruments
économiques

Avec la collaboration de :

Marie Dussault et Valérie Lephât

Direction des matières résiduelles et des lieux
contaminés

La révision linguistique a été effectuée par : Bla bla rédaction

Pour tous renseignements additionnels :

Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

Édifice Marie-Guyart, 29^e étage, boîte 97

675, boulevard René-Lévesque Est

Québec (Québec) G1R 5V7

Tél. : 418 521-3830

Courrier électronique : info@mddefp.gouv.qc.ca

#ISBN : 978-2-550-66635-6

© Gouvernement du Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 2012

TABLE DES MATIÈRES

Préface	6
Sommaire	7
Introduction.....	8
1 Description du projet	9
2 Analyse comparative	11
2.1 La collecte sélective en Ontario.....	11
3 Impacts du projet.....	11
3.1 Hypothèses de calcul.....	11
3.2 Désignation des contenants et emballages vendus en tant que produits.....	12
3.3 Coût du projet	12
3.3.1 Statu quo	12
3.3.2 Retranchement d'un partage du coût des matières « autres »	13
3.4 Bénéfices du projet.....	14
3.5 Synthèse des coûts et des bénéfices	14
Conclusion.....	15

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Coûts nets et volume par catégorie de matières en 2010	9
Tableau 2	Répartition des coûts selon les parts établies par le règlement.....	12
Tableau 3	Répartition des coûts nets selon le partage des volumes.....	13
Tableau 4	Répartition des coûts en tenant compte du coût des matières « autres »	13
Tableau 5	Synthèse pour la période 2013-2015 par rapport au statu quo	14

PRÉFACE

Règles sur l'allègement des normes législatives ou réglementaires

En vue de favoriser l'allègement de la réglementation et de mieux encadrer le processus réglementaire, le gouvernement du Québec a adopté des règles de fonctionnement définissant les obligations des ministères et des organismes publics lors de la présentation d'un projet de règlement au Conseil exécutif.

Les exigences énoncées dans l'annexe C du décret 111-2005, qui traitent des règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire, prévoient que tout projet soumis au Conseil exécutif comportant des effets importants sur les entreprises doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire. Les effets sont considérés comme importants lorsque la réalisation du projet de règlement est susceptible d'entraîner des coûts de 10 M\$ ou plus (coûts actualisés). Dans le cas de projets qui risquent d'engendrer un coût supérieur à 1 M\$, mais inférieur à 10 M\$, seule une déclaration d'impact réglementaire est requise. Lorsque l'impact pour les entreprises est inférieur à 1 M\$, un avis économique est suffisant.

Comme le projet de règlement étudié n'a pas d'impact de plus de 10 M\$ pour les entreprises, une analyse d'impact réglementaire ou une déclaration d'impact n'est pas requise. Toutefois, afin de mieux illustrer les effets, cette étude d'impact économique a été réalisée.

SOMMAIRE

Contexte

Le projet de règlement actualise le Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles. Plus précisément, il établit la répartition des coûts à compenser entre les catégories de matières soumises à la compensation à partir de l'année 2013, afin d'éviter un vide juridique, ainsi que la responsabilité des coûts attribuables aux matières non visées. Par ailleurs, il élargit l'éventail des matières visées aux contenants et emballages vendus en tant que produits, conçus et destinés pour un usage unique ou de courte durée et apporte des précisions quant aux délais maximaux pour la transmission des déclarations des municipalités et pour les modifications apportées à celles-ci.

Impacts

Le projet de règlement répartit le coût associé aux matières « autres », ce qui réduit le coût imposé aux entreprises de 28,86 M\$ pour la période 2013-2015. Il importe de noter qu'il crée un partage de la responsabilité des frais attribuables aux matières qui ne sont pas visées par le régime de compensation, en parts égales entre les entreprises et les municipalités.

Bénéfices environnementaux

Le projet de règlement vise à prévenir et à réduire l'incidence sur l'environnement des matières résiduelles générées au Québec. Il contribue aux objectifs du gouvernement de diminuer à 700 kg par habitant la quantité de matières résiduelles éliminées et de recycler au moins 70 % du papier, du carton, du plastique, du verre et du métal résiduel.

INTRODUCTION

Contexte

Le projet de règlement modifiant le Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles (ci-après « projet de règlement ») vise notamment à mettre à jour la répartition des coûts à compenser entre les catégories de matières soumises à la compensation à partir de l'année 2013.

Le Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles (chapitre Q-2, r. 10) (ci-après « Règlement ») détermine certains paramètres du régime de compensation, qui permet aux municipalités de recevoir des entreprises une compensation pour les coûts de collecte, de transport, de tri, de conditionnement et de gestion qu'elles défraient pour la récupération et la valorisation des catégories de matières désignées par règlement du gouvernement, soit les contenants et emballages, les imprimés et les journaux. Le Règlement détermine, pour les années 2010, 2011 et 2012, la répartition des coûts à compenser aux municipalités pour leurs services de collecte sélective de la manière suivante : 60 % pour les contenants et emballages, 30 % pour les imprimés et 10 % pour les journaux. Cette répartition doit être révisée en prévision de l'année 2013 et des suivantes.

La Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) prévoit que les contributions des entreprises qui mettent en marché les matières visées sont perçues par les organismes agréés par RECYC-QUÉBEC pour les représenter, sur la base d'un tarif fixé par l'organisme agréé pouvant couvrir une période d'au plus trois ans. Éco Entreprises Québec est l'organisme reconnu pour représenter les entreprises sujettes à l'obligation de compensation pour les catégories de matières « contenants et emballages » et « imprimés », alors que RecycleMédias est l'organisme agréé pour représenter la catégorie « journaux ».

Un projet de tarif doit faire l'objet de consultations particulières auprès des entreprises visées. Au plus tard le 31 décembre 2012, les organismes agréés doivent transmettre à RECYC-QUÉBEC leur projet de tarif, accompagné d'un rapport sur les consultations tenues. RECYC-QUÉBEC doit alors donner son avis au gouvernement quant à l'opportunité de l'approuver. Une fois approuvé, avec ou sans modifications, le tarif est publié à la *Gazette officielle du Québec*. En vertu du tarif approuvé, les sommes perçues sont versées à RECYC-QUÉBEC, qui est chargé de les redistribuer aux municipalités en fonction des coûts déclarés admissibles des services qu'elles fournissent pour la récupération et la valorisation des matières résiduelles, selon les paramètres prévus au Règlement.

Ainsi, pour permettre aux organismes agréés de remplir leur obligation légale de transmettre au gouvernement, pour approbation, leur projet de tarif au plus tard le 31 décembre 2012, il s'avère essentiel de publier le projet de règlement. Cette étude économique analyse l'impact de la modification réglementaire sur les municipalités et les catégories d'entreprises représentées par les organismes agréés.

Grandes problématiques

Ce projet de règlement rejoint deux des trois enjeux présentés dans la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PQGMR) :

- Mettre un terme au gaspillage des ressources;
- Responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés par la gestion des matières résiduelles.

De plus, il concorde avec de nombreux principes promulgués par la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) :

- Santé et qualité de vie;
- Protection de l'environnement;
- Production et consommation responsables;
- Pollueur-payeur;
- Internalisation des coûts.

1 Description du projet

Le projet de règlement vise à définir une nouvelle répartition des coûts à compenser entre les catégories de matières visées, qui sera valide pour l'année 2013 et les suivantes. Cela permettra aux organismes agréés de répondre à leur obligation d'élaboration de tarif et de répartir la facture entre les entreprises assujetties de manière transparente et vérifiable. Par la même occasion, les catégories de matières assujetties sont mises à jour.

En 2008, Éco Entreprises Québec, en collaboration avec RECYC-QUÉBEC, a confié à un consultant le mandat de réaliser un modèle d'allocation de coûts par activité (ACA). Ce travail a permis d'établir une répartition des coûts nets de collecte, de transport, de tri et de conditionnement entre les matières et catégories de matières recueillies dans l'année 2010. Le résultat du modèle est illustré dans le tableau suivant.

TABLEAU 1 COÛTS NETS ET VOLUME PAR CATÉGORIE DE MATIÈRES EN 2010
(en pourcentage)

Catégorie de matières	Coûts nets	Volume
Journaux	8,5	13,4
Imprimés	16,9	26,8
Contenants et emballages	56,9	44,8
Autres	17,7	15,0
Total	100,0	100,0

Source : Éco Entreprises Québec et RECYC-QUÉBEC.

Cette répartition met en évidence la part des matières non visées par le régime de compensation, la catégorie « autres », qui correspond à 15 % du volume ou à 17,67 % des coûts nets de la collecte sélective. Elle comprend tant des matières compatibles avec la collecte sélective, mais non visées par le régime de compensation, comme des livres, que des matières incompatibles, comme des boyaux d'arrosage.

À la lumière des résultats du modèle d'ACA et considérant qu'aucun système de récupération ne peut éviter toute contamination, le projet de règlement propose de partager, en parts égales entre les municipalités et les entreprises, les coûts associés aux matières non visées par le régime de compensation. Ainsi, chaque municipalité sera responsable de retrancher une partie de son coût de récupération et de traitement dans sa déclaration annuelle à RECYC-QUÉBEC. Les entreprises devront ensuite compenser les coûts déclarés pour l'année 2013 et les suivantes selon cette répartition : 69,1 % pour les contenants et emballages, 20,5 % pour les imprimés et 10,4 % pour les journaux. Cette répartition obtenue en ajustant les parts des coûts présentées au tableau 1, après soustraction de la catégorie « autres ». Les coûts de cette mesure sont détaillés dans la section 3.3.

De plus, le modèle d'ACA a permis de cibler et de quantifier des matières compatibles avec la collecte sélective, mais non visées par le régime de compensation. Il est proposé de désigner parmi celles-ci les contenants et emballages vendus comme produits et conçus pour un usage unique ou de courte durée. Par exemple, on peut penser aux sacs à sandwich, pellicules moulantes ou papiers d'emballage mis en marché au Québec. Les coûts de ces modifications sont eux aussi présentés à la section 3.3.

Finalement, le projet de règlement introduit de légers ajustements qui entourent la déclaration de coûts par les municipalités. En effet, un délai maximal d'un an sera alloué aux municipalités pour la transmission de leur déclaration de coûts. Au-delà de ce délai, aucune compensation ne leur sera versée. De plus, les ajustements aux déclarations ne seront plus recevables après cette échéance. Le coût de cette modification n'est pas évalué dans l'étude, puisqu'il ne découle pas d'une obligation réglementaire.

Au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (ci après « MDDEFP »), l'élaboration et la modification de règlements s'effectuent parallèlement à une démarche de simplification administrative dans l'optique d'alléger le fardeau administratif des clientèles visées. Dans ce cas-ci, le projet de règlement n'introduit pas de nouvelles formalités administratives pour la clientèle du Ministère, puisque la grande majorité des entreprises qui mettent en marché les matières nouvellement désignées sont déjà visées par le régime de compensation et déclarent leurs emballages de protection ou de présentation à Éco Entreprises Québec. Comme le nombre de nouveaux assujettissements est au plus marginal par rapport au nombre d'entreprises déjà contributrices, le fardeau administratif qui découle du Règlement demeure le même.

2 Analyse comparative

2.1 La collecte sélective en Ontario

En 2002, l'Ontario a entamé une approche de responsabilisation des producteurs pour soutenir les municipalités dans leurs efforts en vue de récupérer et de traiter les matières résiduelles de la collecte sélective, virage qu'a entrepris le Québec en 2005 dans le cadre du plan d'action 1998-2008 de la PQGMR. En effet, les municipalités et les entreprises ontariennes sont responsables en parts égales des coûts nets des services municipaux de la collecte sélective, à l'exception des coûts pour la desserte municipale des commerces. De son côté, le Québec se démarque en se dirigeant vers la pleine compensation des coûts admissibles dès 2013, conformément au plan d'action 2011-2015 de la nouvelle PQGMR.

On constate que la répartition des coûts de la collecte sélective à compenser entre les catégories de matières visées au Québec est différente de celle du territoire voisin. En 2012, ces coûts étaient répartis au Québec entre les contenants et emballages pour 60 %, les imprimés pour 30 % et les journaux pour 10 %, alors qu'en Ontario, il s'agissait respectivement de 86 %, 9 % et 5 %.

À notre connaissance, la répartition ontarienne ne s'appuie pas sur une ACA connue. Selon les informations à notre disposition, l'Ontario s'apprête à réaliser une allocation de coûts par activité afin de revoir sa répartition des coûts.

3 Impacts du projet

Cette section présente les coûts assumés par les différents acteurs pour la période de 2013 à 2015. Cette période est choisie pour correspondre au maximum permis pour le tarif fixé par Éco Entreprises Québec. La section 3.3 illustre deux compensations, une effectuée selon les critères actuels du Règlement et l'autre qui se base sur les critères proposés dans le projet de règlement. La section 3.5 synthétise les résultats.

3.1 Hypothèses de calcul

Les données financières proviennent de RECYC-QUÉBEC, plus précisément des montants anticipés de la compensation aux municipalités pour leurs services de collecte sélective et extrapolés à partir des données déclarées pour 2011. Il est à noter que :

- La compensation annuelle pour les services fournis par les municipalités est de 100 %;
- Le montant de la compensation due aux municipalités pour la catégorie « journaux » est plafonné. Ce montant est payé en partie par une contribution en biens et services.

De plus, deux postulats sont nécessaires pour le calcul des coûts nets :

- La quantité de matières résiduelles issue de la collecte sélective demeure stable;

- La variation des coûts de récupération et de traitement est égale à la variation des revenus qui proviennent de la vente des matières valorisées de 2013 à 2015.

Dans un souci de simplification, l'étude ne tient pas compte des particularités issues de la méthode de calcul utilisée par RECYC-QUÉBEC pour la compensation aux municipalités. L'évaluation effectuée demeure néanmoins fidèle à la réalité.

3.2 Désignation des contenants et emballages vendus en tant que produits

Le projet de règlement désigne de nouvelles matières, soit les contenants et emballages vendus en tant que produits, conçus et destinés pour un usage unique ou de courte durée. Cette nouvelle désignation, qui serait en vigueur à partir de 2014, implique un transfert des coûts et du volume de ces matières comprises actuellement dans la catégorie « autres » vers la catégorie « contenants et emballages ». Toutefois, ce transfert n'occasionne pas une nouvelle répartition des coûts nets pour les années 2014 et 2015, puisque l'effet sur le volume est négligeable.

3.3 Coût du projet

3.3.1 *Statu quo*

Cette section illustre la compensation hypothétique que les entreprises visées auraient à verser aux municipalités si les dispositions actuelles du Règlement étaient prolongées aux années suivantes. Ainsi, le coût total sujet à la compensation s'élèverait à 141,9 M\$, mais il est diminué jusqu'aux montants indiqués au sous-total par l'effet du plafond de la catégorie « journaux ». De plus, les entreprises doivent verser à RECYC-QUÉBEC pour ses frais de gestion une indemnisation équivalant à 2 % du montant de la compensation annuelle aux municipalités.

Le tableau suivant illustre les versements potentiels des entreprises en fonction de la répartition prévue au Règlement qui a été appliquée pour les années 2010, 2011 et 2012. On en déduit que le coût de récupération et de traitement des matières « autres » est réparti entre l'ensemble des entreprises, ce que propose d'ajuster le projet de règlement pour attribuer le coût de ces matières.

TABLEAU 2 RÉPARTITION DES COÛTS SELON LES PARTS ÉTABLIES PAR LE RÈGLEMENT (en M\$)

Catégorie de matières	2013	2014	2015
Journaux	6,46	6,84	7,60
Imprimés	42,58	42,58	42,58
Contenants et emballages	85,17	85,17	85,17
Sous-total	134,21	134,59	135,35
Indemnité de RECYC-QUÉBEC	2,68	2,68	2,71
Total	136,89	137,27	138,06

Source : RECYC-QUÉBEC.

3.3.2 Retranchement d'un partage du coût des matières « autres »

Cette section examine une répartition des coûts qui se base sur un partage égal entre les municipalités et les entreprises des volumes attribuables aux matières « autres » contenues dans la collecte sélective. Cette approche prend en compte une contamination inévitable des matières récoltées par la collecte sélective et répartit le fardeau entre les municipalités et les entreprises. En 2010, comme l'indique le tableau 1, 15 % du volume des matières récupérées par la collecte sélective étaient constitués de matières non visées par le régime de compensation.

Dans les faits, chaque municipalité sera responsable de retrancher 7,5 % de son volume de récupération et de traitement dans sa déclaration annuelle à RECYC-QUÉBEC. Cette méthode assure que chaque municipalité sera compensée en fonction de son propre coût. Le tableau suivant illustre la répartition des coûts nets entre les entreprises pour les catégories de matières visées sur la base que la répartition est ajustée en soustrayant l'ensemble des matières « autres ».

TABLEAU 3 RÉPARTITION DES COÛTS NETS SELON LE PARTAGE DES VOLUMES
(en pourcentage)

Catégorie de matières	Coûts nets
Journaux	10,4
Imprimés	20,5
Contenants et emballages	69,1
Total	100,0

Source : MDDEFP.

Le projet de règlement offre également aux municipalités la possibilité d'effectuer une étude de caractérisation des matières résiduelles qui entrent au centre de tri pour établir leur propre taux de contamination. À la lumière des résultats de cette démarche, le taux de contamination des matières résiduelles fournies par les municipalités pourra être utilisé par ces dernières pour calculer les coûts admissibles déclarés à RECYC-QUÉBEC. Cette option n'est pas évaluée dans l'étude économique, puisqu'elle n'est pas quantifiable.

TABLEAU 4 RÉPARTITION DES COÛTS EN TENANT COMPTE DU COÛT DES MATIÈRES « AUTRES » (en M\$)

Catégorie de matières	Statu quo			Répartition des coûts en fonction de la modification réglementaire		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Journaux	6,46	6,84	7,60	6,46	6,84	7,60
Imprimés	42,58	42,58	42,58	27,03	27,03	27,03
Contenants et emballages	85,17	85,17	85,17	91,10	91,10	91,10
Sous-total	134,21	134,59	135,35	124,59	124,97	125,73
Indemnité de RECYC-QUÉBEC	2,68	2,68	2,71	2,49	2,50	2,51
Total	136,89	137,27	138,06	127,08	127,47	128,24

Source : MDDEFP.

On constate la stabilité de la contribution des journaux, une diminution de plus de 15 M\$ pour les imprimés, une augmentation d'environ 6 M\$ pour les contenants et emballages. De son côté, RECYC-QUÉBEC verrait son indemnité diminuer de 200 000 \$.

3.4 Bénéfices du projet

Le Règlement est actualisé afin de prévenir et de réduire l'incidence sur l'environnement des matières résiduelles générées au Québec. Il contribue aux objectifs du gouvernement de diminuer à 700 kg par habitant la quantité de matières résiduelles éliminées et de recycler au moins 70 % du papier, du carton, du plastique, du verre et du métal résiduel. De plus, comme les contributions des entreprises varient en fonction des quantités mises en marché, de la nature des matières utilisées et de leur contenu recyclé, le régime de compensation favorise la réduction à la source et l'écoconception.

3.5 Synthèse des coûts et des bénéfices

Le tableau qui suit présente l'impact du projet de règlement par rapport au statu quo. D'abord, les journaux sont épargnés par la modification réglementaire, puisque leur contribution est plafonnée en dessous de ce qui est estimé. Les contributions fournies par la catégorie « imprimés » diminuent de 46,65 M\$, tandis que celles des « contenants et emballages » augmentent de 17,79 M\$. RECYC-QUÉBEC subira également une baisse de revenus, puisque l'indemnisation qu'il reçoit représente 2 % du montant qu'Éco Entreprises Québec lui verse pour la compensation aux municipalités.

TABLEAU 5 SYNTHÈSE POUR LA PÉRIODE 2013-2015 PAR RAPPORT AU STATU QUO
(en M\$)

Catégorie	Partage du coût des matières « autres »
Journaux	-
Imprimés	(46,65)
Contenants et emballages	17,79
Total entreprises	(28,86)
RECYC-QUÉBEC	(0,58)

Source : MDDEFP.

Dans tous les cas, les municipalités et les entreprises sont sensibilisées à la charge que représentent la récupération et le traitement des matières non visées, et dont le coût est mis en évidence dans cette étude. Ainsi, les bénéfices de l'information et de la sensibilisation deviennent apparents.

CONCLUSION

Le projet de règlement actualise le régime de compensation des municipalités. Il révisé la répartition des coûts à compenser entre les catégories de matières soumises à la compensation à compter de l'année 2013 comme suit : 69,1 % pour les contenants et emballages, 20,5 % pour les imprimés et 10,4 % pour les journaux. Par ailleurs, il élargit l'éventail des matières visées aux contenants et emballages vendus en tant que produits, conçus et destinés pour un usage unique ou de courte durée et apporte des précisions quant aux délais maximaux pour la transmission des déclarations des municipalités et pour les modifications apportées à celles-ci.

Le projet de règlement réduit le coût imposé aux entreprises de 28,86 M\$ pour la période 2013-2015. Il importe de noter qu'il crée un partage de la responsabilité des frais attribuables aux matières qui ne sont pas visées par le régime de compensation, en parts égales entre les entreprises et les municipalités. Ainsi, il prend en compte un taux de contamination de la collecte sélective municipale, considéré comme inévitable. Par le mécanisme de caractérisation, il incite les municipalités à la performance dans l'objectif de réduire leur taux de contamination.