

Service du greffe
Division des élections, du soutien aux commissions et de la réglementation
155, rue Notre-Dame Est, rez-de-chaussée
Montréal (Québec) H2Y 1B5
Téléphone : 514-872-3770
commissions@ville.montreal.qc.ca
www.ville.montreal.qc.ca/commissions

**COMMISSION PERMANENTE SUR L'EAU, L'ENVIRONNEMENT,
LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LES GRANDS PARCS**

Consultation publique sur le contrôle des circulaires

RECOMMANDATIONS

**LA COMMISSION PERMANENTE SUR L'EAU, L'ENVIRONNEMENT, LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET
LES GRANDS PARCS**

remercie vivement les centaines de citoyennes, citoyens, représentantes et représentants d'organismes, d'entreprises et d'institutions qui ont pris le temps de lui soumettre leur avis dans le cadre de cet exercice de consultation publique tenu en octobre et novembre 2019.

La Commission remercie également les personnes-ressources du Service de l'environnement et du Service du développement économique de la Ville de Montréal, qui lui ont fait profiter de leur expertise pour mener à bien ce mandat, en grande partie emblématique des défis que pose aujourd'hui la conciliation des diverses dimensions du développement durable, particulièrement en contexte d'urgence climatique.

Après analyse de l'ensemble des propositions et des commentaires reçus, la Commission émet les recommandations suivantes :

CONSIDERANT l'initiative citoyenne à l'origine de cette consultation, lancée en réponse à une demande déposée en vertu du droit d'initiative et à laquelle 16 601 Montréalaises et Montréalais ont donné leur appui sur une période de 21 jours en mars 2019;

CONSIDERANT le degré exceptionnel de participation de la population montréalaise à cette consultation, près de 1000 avis et opinions ayant été présentés au total à la Commission, que ce soit à l'oral ou à l'écrit;

CONSIDERANT les articles 4, 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales* (R.L.R.Q., c. C-47.1), qui confèrent à toute municipalité locale la compétence d'adopter des règlements en matière d'environnement, de salubrité et de contrôle des nuisances, ou tout autre règlement visant à assurer le bien-être général de sa population;

CONSIDERANT qu'en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (R.L.R.Q., c. C-11.4), la ville a des compétences, obligations et pouvoirs particuliers dans les domaines de la récupération et du recyclage des matières résiduelles (article 87) et que le conseil d'arrondissement exerce les compétences de la ville en matière d'enlèvement des matières résiduelles [et] relativement à leur transport et à leur dépôt dans un lieu de traitement ou d'élimination (article 136);

CONSIDERANT l'article 185.1 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, qui établit que le conseil d'arrondissement exerce les compétences de la ville quant à l'adoption et l'application d'un règlement relatif entre autres à la distribution d'articles publicitaires;

CONSIDERANT l'adoption, en 1996, du Règlement sur la distribution d'articles publicitaires (R.R.V.M. c. D-4), depuis intégré par 16 arrondissements dans leur règlement sur la propreté et le civisme, et l'adoption de réglementations spécifiques à la distribution de circulaires dans les trois autres arrondissements;

CONSIDERANT l'adhésion de la Ville de Montréal, en août 2019, à la Déclaration *Advancing Towards Zero Waste* du C40 Cities Climate Leadership Group;

CONSIDERANT l'action 2.3 du Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2010-2014, qui propose de « promouvoir activement la réduction de la consommation » en poursuivant notamment les trois objectifs suivants : « améliorer les habitudes de consommation visant la réduction »; « diminuer l'emballage et choisir des matériaux d'emballage recyclés ou recyclables »; et « réduire l'utilisation du papier »¹;

CONSIDERANT qu'à l'issue d'une consultation publique menée au printemps 2019, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a proposé d'inclure dans les modifications à apporter au Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2015-2020, l'objectif de réduction des quantités de contenants, emballages et imprimés et recommandé, entre autres mesures, que « la gestion des circulaires soit faite selon l'approche d'une distribution volontaire plutôt que systématique, [en spécifiant cependant que] les journaux locaux, une importante source d'information locale, ne devraient pas être touchés par cette mesure »²;

CONSIDERANT l'engagement pris de faire de Montréal une agglomération zéro déchet d'ici 2030;

CONSIDERANT le rôle de leader que la Ville de Montréal peut jouer à titre de métropole du Québec pour initier les changements fondamentaux nécessaires afin de répondre à la situation d'urgence climatique;

¹ Ville de Montréal, Direction de l'environnement et du développement durable, *Plan directeur de gestion des matières résiduelles (PDGMR) 2010-2014. Réduire pour mieux grandir*, 2009, p. 36.

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/ENVIRO_FR/MEDIA/DOCUMENTS/pdgmr_2010_2014_fr.PDF

² Communauté métropolitaine de Montréal, *Projet de modification du Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles 2015-2020, Rapport de consultation publique de la Commission de l'environnement*, juin 2019, p. 24.

http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/consultation/pmgmr/rapport_consultation_design.pdf

Enjeux environnementaux associés au contrôle des circulaires

CONSIDERANT le contexte d'urgence climatique à l'échelle planétaire, le devoir d'agir en se basant sur des données scientifiques, et les grandes attentes de la société civile vis-à-vis des décideuses et décideurs, entre autres rappelées par la présence de près d'un demi-million de personnes mobilisées pour le climat dans les rues de Montréal le 27 septembre dernier;

CONSIDERANT qu'environ 800 000 circulaires sont distribuées hebdomadairement à l'aide de sacs publicitaires sur l'île de Montréal, ce qui représente environ 20 800 tonnes de matières générées chaque année³;

CONSIDERANT que les circulaires constituent, par définition, des articles à usage unique;

CONSIDERANT les défis associés à la crise actuelle du recyclage, caractérisée entre autres par la fermeture des marchés étrangers aux matières issues des centres de tri, la contamination croisée des matières dans ces centres, la saturation de la capacité des sites d'enfouissement accessibles à court terme et la baisse de valeur des matières recyclables sur les marchés, le prix moyen de la matière payé aux centres de tri étant par exemple passé, pour les sacs et pellicules, de 130\$/tonne en 2015 à -23\$/tonne en 2018 et, pour le papier mixte, de 72\$/tonne à -3\$/tonne⁴;

CONSIDERANT la nécessité de repenser les modèles d'affaires en fonction d'une approche cycle de vie;

CONSIDERANT les évaluations réalisées par les services de la Ville de Montréal voulant qu'environ 11 % des matières actuellement reçues au centre de tri montréalais proviendraient de la distribution des circulaires⁵;

CONSIDERANT les coûts importants de collecte, transport et traitement des matières résiduelles issues des circulaires, tant pour ce qui concerne les 17 014 tonnes de matières qui seraient envoyées annuellement au centre de tri que pour les 874 tonnes qui seraient envoyées à l'élimination (environ 4 % des répondants au sondage réalisé pour les besoins de cette consultation disant déposer leurs circulaires à la poubelle après utilisation)⁶;

CONSIDERANT que le Régime de compensation pour la collecte sélective des matières recyclables, qui oblige les entreprises assujetties à compenser les municipalités et organismes municipaux pour les coûts engendrés par la collecte, le transport, le tri et le conditionnement des contenants, emballages, imprimés et journaux mis en marché au Québec, n'inclut pas les coûts de transport et d'élimination de matières recyclables mises directement dans le bac d'ordures ménagères par les citoyens;

³ Source : Service de l'environnement, Ville de Montréal, *Consultation publique sur le contrôle des circulaires*, Document préparé pour la Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs, septembre 2019, p. 28. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_CIRCULAIRES_20190918.PDF

⁴ Source : RECYC-QUÉBEC.

⁵ Source : Service de l'environnement, Ville de Montréal, *Consultation publique sur le contrôle des circulaires*, p. 29.

⁶ *Idem*, p. 28.

CONSIDERANT, tel que reconnu par la CMM, que « les sacs de plastique sont dommageables pour l'environnement », que « leur production requiert des produits pétroliers et de grandes quantités d'eau et génère des gaz à effet de serre » et qu'« en plus d'être une nuisance visuelle, les sacs de plastique perdus ont des impacts importants sur les écosystèmes terrestres et marins et [que] leur dégradation peut prendre plusieurs années »⁷, facteurs qui ont entre autres été à l'origine de l'initiative de bannissement de certains sacs de plastique à usage unique sur le territoire de la CMM;

CONSIDERANT l'absence d'une réelle économie circulaire actuellement mise en place au Québec, notamment dans les filières du plastique et du papier;

CONSIDERANT les efforts déployés par de plus en plus d'entreprises en matière d'écoconception en vue de réduire l'impact environnemental de leurs emballages et imprimés;

CONSIDERANT les initiatives développées par l'industrie forestière et manufacturière pour intégrer les principes du développement durable dans leur filière et assurer une gestion écoresponsable des ressources;

CONSIDERANT que le remplacement du papier par les solutions numériques n'est pas sans impact sur le plan environnemental et que le calcul des coûts environnementaux associés à la consultation de documents sur support numérique représente un domaine de recherche en constante évolution;

Enjeux économiques associés au contrôle des circulaires

CONSIDERANT l'opportunité d'adopter des mesures de transition écologique alors que le contexte économique est favorable;

CONSIDERANT les mutations et la décroissance que connaît actuellement l'industrie de l'impression de matériel publicitaire, son importance dans l'économie montréalaise ayant connu un recul de 36 % entre 2004 et 2018⁸;

CONSIDERANT que le sondage réalisé auprès de 250 commerces de détail sur le territoire de la Ville de Montréal pour les fins de cette consultation a révélé que les circulaires représentent un outil de choix permettant à l'industrie du commerce de détail de gérer sa chaîne d'approvisionnement et ses achats, particulièrement dans un contexte où les alternatives à la distribution d'articles publicitaires conventionnels sont considérées comme étant encore coûteuses et peu efficaces;

⁷ Communauté métropolitaine de Montréal, *Plan d'action métropolitain sur les sacs de plastique*, avril 2016, p. 6.
http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20160427_planActionSacsPlastiques.pdf

⁸ Source : Service du développement économique, Ville de Montréal, *Consultation publique sur le contrôle des circulaires*, Document préparé pour la Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs, septembre 2019, p. 34.
http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_CIRCULAIRES_20190918.PDF

CONSIDERANT, tel qu'indiqué par plusieurs intervenants en consultation publique, que l'intérêt pour les commerçants de recourir aux circulaires distribuées dans les sacs publicitaires en porte-à-porte et sur des zones géographiques précises est directement corrélé au nombre de personnes potentielles qui les recevront;

CONSIDERANT la volonté exprimée par l'industrie de tester des solutions innovantes et de planifier de nouvelles stratégies permettant de réduire l'empreinte écologique de ses activités publicitaires;

CONSIDERANT l'impact que la limitation de la distribution de masse des articles publicitaires papier pourrait avoir sur le transfert potentiel des budgets marketing actuellement dépensés localement vers les géants étrangers du numérique que sont Google, Facebook, etc.;

Enjeux socioéconomiques associés au contrôle des circulaires

CONSIDERANT l'attachement significatif de plusieurs personnes qui se sont prononcées dans le cadre de cette consultation à la distribution hebdomadaire à domicile des circulaires et leur utilité, notamment pour les ménages à faible revenu, pour s'informer des rabais offerts dans les commerces de détail de proximité et ainsi faire des économies;

CONSIDERANT que les circulaires demeurent cependant des outils marketing qui ne permettent pas de lutter de manière pérenne contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté;

Enjeux associés à la distribution des journaux locaux

CONSIDERANT que les médias écrits locaux, qui produisent du contenu suivant une démarche de nature journalistique et correspondent à un média d'information tel que défini par le Conseil de presse du Québec, ne sont pas considérés comme constituant des articles publicitaires;

CONSIDERANT le rôle important que jouent les journaux locaux pour le débat démocratique et le développement des compétences civiques dans la population montréalaise;

CONSIDERANT le contexte de crise du milieu de la presse écrite en général et des journaux locaux en particulier (baisse chronique de leurs revenus publicitaires, virage numérique devenu incontournable, etc.);

CONSIDERANT que la distribution de la très grande majorité des journaux locaux à Montréal est actuellement intégrée à la distribution de sacs publicitaires et que cette stratégie de distribution présente plusieurs avantages (coûts réduits, distribution de masse, délais de traitement rapides, flexibilité, etc.);

CONSIDERANT le risque que la remise en question du statu quo puisse fragiliser encore davantage la presse écrite locale, dans la mesure où la mise en place d'un système d'adhésion rendrait nécessaire la création de banques d'abonnement, ce qui impliquerait à la fois un certain défi logistique ainsi qu'une augmentation des coûts de gestion;

CONSIDERANT l'existence de modèles de distribution alternatifs (par exemple, les points de dépôt dans les commerces et institutions publiques) et l'apparition de nouveaux modèles d'affaires dans ce secteur (notamment les coopératives);

Enjeux associés au modèle actuel de distribution des circulaires en vigueur à Montréal

CONSIDERANT qu'une forte majorité des personnes entendues lors des audiences publiques et qu'une proportion élevée des participantes et participants ayant déposé un avis écrit ont indiqué leur soutien à la remise en question du statu quo en matière de distribution de matériel publicitaire à Montréal;

CONSIDERANT les multiples insatisfactions associées au modèle actuel fondé sur une option de retrait (ou *opt-out*), telles qu'exprimées en consultation, notamment la distribution non sollicitée d'articles publicitaires malgré la présence d'autocollants en indiquant le refus, la difficulté d'accès à ces autocollants, les impacts environnementaux et la pollution visuelle causés par les articles publicitaires non ramassés, etc.;

CONSIDERANT la diversité des distributeurs d'articles publicitaires présents sur le territoire de la Ville de Montréal, publics et privés;

CONSIDERANT les nombreux exemples de non-respect de la réglementation relevés par les participantes et les participants à la consultation;

CONSIDERANT que le fardeau de ne pas recevoir une publicité distribuée sans leur consentement et d'en disposer adéquatement repose actuellement sur les Montréalaises et les Montréalais;

CONSIDERANT l'importance d'encourager le geste écoresponsable en le simplifiant (ou, à l'inverse, de faire en sorte que le choix moins écoresponsable implique certains « coûts », par exemple en matière de temps et de démarches à entreprendre);

La Commission recommande à l'Administration de :

R-1. Édicter une réglementation unique s'appliquant à l'ensemble des arrondissements et visant à encadrer la distribution d'articles publicitaires⁹, quel qu'en soit le distributeur, de manière à ce que :

- un article publicitaire puisse seulement être déposé sur une propriété si le résident l'accepte expressément (option d'adhésion ou *opt-in* (par exemple, par la présence d'un autocollant))
- l'utilisation des emballages plastique pour la distribution de ces articles soit interdite, ou qu'ils soient remplacés par des emballages qui n'ont pas à être séparés de leur contenu pour être adéquatement recyclés.

⁹ Tels que dépliants, circulaires, brochures, prospectus, feuillets ou tout article publicitaire semblable conçu à des fins d'annonce ou de réclame (Règlement sur la distribution d'articles publicitaires R.R.V.M. c. D-4, article 1).

- R-2. Prévoir un délai raisonnable avant l'entrée en vigueur de la réglementation afin de permettre l'adaptation des outils nécessaires à l'implantation de ce nouveau mode de distribution.
- R-3. Assurer la disponibilité des ressources et prévoir les mécanismes nécessaires pour que les instances municipales veillent dès maintenant au respect de la réglementation en vigueur, notamment en appliquant à tout distributeur les amendes prévues en cas d'infraction.
- R-4. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'information et de communication dédiée à la réglementation sur la distribution d'articles publicitaires à l'intention de la population montréalaise.
- R-5. Faire des représentations auprès du gouvernement du Canada dans le but d'obtenir un engagement de sa part afin que sa société d'État Postes Canada adapte ses pratiques au modèle d'adhésion (*opt-in*) pour la distribution de matériel publicitaire à Montréal.

La gestion des matières résiduelles à la Ville de Montréal

- R-6. Œuvrer en collaboration avec les parties prenantes concernées à l'échelle du Québec pour participer au développement de filières de recyclage performantes sur les plans environnemental, économique et social.
- R-7. Faire des représentations auprès du gouvernement du Québec dans le but de bonifier le principe de responsabilité élargie des producteurs afin d'internaliser l'ensemble des coûts de collecte sélective, de valorisation des matières récupérées et des coûts de traitement des matières éliminées, selon une approche cycle de vie.

Le soutien aux journaux locaux

- R-8. Soutenir le développement d'alternatives à la distribution des journaux locaux via les sacs publicitaires, notamment en offrant des espaces de diffusion réservés dans les lieux publics.
- R-9. En collaboration avec les journaux locaux et les autres paliers de gouvernement, appuyer les initiatives de transition vers de nouveaux modèles d'affaires pour ces journaux.

L'accès aux supports numériques

- R-10. Bonifier l'offre de formations et d'ateliers d'initiation aux outils numériques dans le réseau des bibliothèques (conformément aux engagements pris dans la *Politique de développement culturel 2017-2022* de la Ville de Montréal), afin de contribuer à l'apprentissage de la littératie numérique chez les personnes vulnérables et de favoriser l'accès à l'information, dans une perspective d'inclusion sociale.

Les 10 recommandations, sur proposition de M. Jérôme Normand, appuyée par M. Gilles Déziel, ont été adoptées à l'unanimité lors de l'assemblée publique du 5 décembre 2019.