



MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Présenté au Bureau des audiences publiques sur l'environnement, dans le cadre
de l'audience publique

L'état des lieux et la gestion des résidus ultimes

Le 14 mai 2021

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
1. LA GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES : UNE VISION À LONG TERME	4
1.1. PRIORISER LA RÉDUCTION À LA SOURCE	4
1.2. DÉTOURNEMENT DE L'ENFOUISSEMENT	5
2. ENJEUX ET DÉFIS DE LA GESTION DES RÉSIDUS ULTIMES	6
2.1. AUTONOMIE RÉGIONALE	6
2.2. NÉCESSITÉ D'UN PORTRAIT COMPLET, PRÉCIS ET ACTUALISÉ	7
2.3. DÉVELOPPEMENT DE FILIÈRES DE RECYCLAGE ET DE VALORISATION ET DES TECHNOLOGIES DE TRAITEMENT DES RÉSIDUS ULTIMES	9
3. CONCLUSION	11

Introduction

En janvier 2021, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, M. Benoit Charette, a confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) le mandat de tenir une enquête et une audience publique portant sur *L'état des lieux et la gestion des résidus ultimes*.

Cette démarche est motivée par des enjeux de capacité, auxquels sont confrontés de nombreux lieux d'enfouissement au Québec, d'acceptabilité sociale des projets d'établissement ou d'agrandissement d'installations d'élimination et les contextes régionaux divers.

Le BAPE a pour mandat d'effectuer une réflexion approfondie sur la disposition des résidus ultimes sur l'ensemble du territoire québécois. Il s'agit spécifiquement de :

- dresser le portrait actuel de l'élimination des résidus ultimes, la quantité de matières résiduelles éliminées annuellement, la répartition des installations par MRC et communautés métropolitaines (incluant la quantité de matières générées et éliminées à l'extérieur du territoire);
- dresser le portrait de la capacité d'élimination anticipée pour les 20 prochaines années, les capacités résiduelles d'accueil des matières par le lieu, le nombre et la capacité des installations d'élimination prévues ainsi que la répartition de ces installations sur le territoire.

Le BAPE invite les parties prenantes à leur mémoire sur le sujet en considérant les questions suivantes:

- *En quoi la gestion des résidus ultimes vous intéresse-t-elle?*
- *Quelles sont vos préoccupations quant à la gestion des résidus ultimes?*
- *Comment cette gestion affecte l'environnement, la société ou l'économie? Comment pourrait-elle être plus durable à votre avis?*
- *Quelle est votre vision pour les 20 prochaines années? Que suggérez-vous?*

La Ville de Montréal souhaite ainsi partager ses commentaires sur le sujet au regard de son Plan directeur de gestion des matières résiduelles 2020-2025 (PDGMR) adopté en août dernier.

1. La gestion des matières résiduelles : une vision à long terme

La gestion des résidus ultimes et sa planification doivent s'inscrire dans une vision plus large de gestion des matières résiduelles et de transition écologique. En effet, la planification de la gestion de nos résidus ultimes doit s'accompagner, voire être précédée, de mesures concrètes et concertées de réduction à la source et de détournement de l'enfouissement. Les objectifs de réduction des émissions des gaz à effet de serre, le principe d'économie circulaire et la transition écologique doivent également être pris en compte pour déterminer les actions adéquates à mettre en œuvre pour optimiser la gestion des matières résiduelles.

C'est dans cette perspective que la Ville de Montréal a adopté, en août dernier, son Plan de gestion des matières résiduelles 2020-2025 (PDGMR) qui propose une gestion responsable des matières résiduelles, conforme à la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PQGMR) et à son plan d'action 2019-2024. Ce dernier souligne comme premier enjeu de mettre un terme au gaspillage des ressources par trois stratégies :

- Respecter la hiérarchie des 3RV-E
- Prévenir et réduire la production de matières résiduelles
- Décourager et contrôler l'élimination

Le deuxième enjeu énoncé dans le plan d'action 2019-2024 associé à la PQGMR est de contribuer à l'atteinte des objectifs du plan d'action sur les changements climatiques et de ceux de la stratégie énergétique du Québec en bannissant des lieux d'élimination la matière organique. En toute cohérence avec ce plan d'action, la Stratégie québécoise de valorisation des matières organiques a été présentée en juillet 2020.

La vision de la Ville de Montréal avance 3 priorités soit :

- la réduction à la source;
- le détournement des matières organiques de l'élimination;
- la mobilisation des parties prenantes.

R1 - Inscrire toute démarche de réduction de déchets ultimes dans le processus de transition écologique et l'effort collectif de lutte aux changements climatiques.

1.1. *Prioriser la réduction à la source*

La Ville de Montréal s'est engagée à tendre vers le «Zéro déchet» d'ici 2030 en travaillant à détourner la majorité des matières résiduelles actuellement destinées à l'enfouissement avec comme première étape la réduction à la source des matières générées. Cet engagement a été signifié par la signature de la déclaration *Advancing Towards Zero Waste* dans le cadre du C40 Cities, mais aussi par l'adoption en août 2020 de son nouveau PDGMR, à la suite de consultations publiques.

Ce PDGMR présente un plan d'action visant la réduction à la source dont plusieurs initiatives sont déjà en cours :

- le développement d'une stratégie de réduction des plastiques à usage unique dont la portée et la mise en œuvre doivent prendre en compte les impacts de la pandémie;
- la lutte contre le gaspillage alimentaire : des consultations publiques se sont tenues sur le sujet dans un format virtuel entre décembre 2020 et février 2021. La Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les parcs (CEEDDP) a présenté ses recommandations en avril dernier.

Le PDGMR prévoit également des actions afin d'augmenter le taux de textiles récupérés et recyclés.

Ainsi, pour limiter les enjeux associés à la gestion des déchets ultimes, la Ville de Montréal considère que la priorité doit être donnée aux actions amenant à une réduction à la source des matières résiduelles générées.

1.2. *Détournement de l'enfouissement*

Préalablement au développement de modes de traitement alternatifs, la promotion d'actions visant à optimiser le détournement des matières de l'enfouissement et à développer des marchés pour les matières triées et valorisées devrait être priorisée.

Les ordures ménagères se composent toujours d'une grande proportion de matières recyclables ou valorisables. Il est primordial d'intensifier et de promouvoir le détournement de ces matières de l'enfouissement. La Ville de Montréal a déployé d'importants efforts pour favoriser la réduction à la source, le réemploi et le recyclage dont la planification et la mise en œuvre d'infrastructures assurant la production de matières de qualité (matières triées ou compostées).

Pour réaliser un détournement efficace, des conditions fondamentales doivent être rencontrées:

1. Des infrastructures supplémentaires seront requises pour permettre de traiter une quantité accrue de matières récupérées dans l'agglomération.
2. Le coût de la valorisation devra être inférieur au coût de l'élimination.

En effet, le coût total de l'élimination, toujours inférieur au coût brut de valorisation (matières recyclables ou des matières organiques), ne favorise pas le détournement des matières de l'enfouissement. À titre d'exemple, en août 2019, l'agglomération de Montréal a octroyé un contrat qui lui assure le traitement des matières organiques au Centre de biométhanisation à Montréal-Est au prix moyen de 116 \$/tonne durant les cinq premières années d'exploitation, ce qui est environ 50 % supérieur au prix actuel moyen d'élimination incluant la redevance à l'enfouissement. Les installations ont été entièrement financées et appartiennent à Montréal, mais le service d'exploitation-entretien est sous la responsabilité de l'adjudicataire.

Pour tendre vers le «Zéro déchet», les ressources restant dans les ordures ménagères devront également être exploitées par des modes de traitements alternatifs. Cette question est abordée plus amplement dans la section 2.3 du mémoire.

R2 - Adopter le principe de « Zero déchet » en priorisant :

- **la réduction à la source de matières résiduelles;**
- **la promotion d'actions visant à optimiser le détournement des ordures ménagères de l'enfouissement;**
- **le développement de marché pour les matières triées et valorisées.**

2. Enjeux et défis de la gestion des résidus ultimes

Considérant les enjeux d'acceptabilité sociale de toute installation de gestion des matières résiduelles, que ce soit une infrastructure de recyclage (centre de tri, de compostage ou de biométhanisation), de valorisation ou d'élimination, leur implantation représente un défi pour l'ensemble des municipalités.

2.1. *Autonomie régionale*

Au regard des engagements pris par la Ville de Montréal en toute cohérence avec les stratégies provinciales, le développement d'infrastructures de gestion des matières résiduelles était et reste requis à moyen terme. Comme mentionné plus haut, la Ville a ainsi déployé des efforts considérables ces dernières années afin d'implanter des infrastructures de traitement de matières organiques et de tri des matières recyclables sur son territoire, dans le respect du principe d'autonomie régionale et de réduction de la dépendance aux installations situées à l'extérieur du Grand Montréal en vigueur.

Grâce à cette approche, la Ville a été en mesure de faire face ces dernières années à un contexte complexe et un marché parfois défavorable :

- La mise en service du centre de tri des matières recyclables (CTMR) de Lachine a facilité la continuité du service lors du retrait des Rebus Solide Canadien des opérations de tri et de mise en marché des matières recyclables de l'agglomération. Elle a également permis de libérer une capacité de traitement sur le centre de tri préexistant pour répondre aux besoins de municipalités voisines dans un contexte de défaut de capacité de tri. Cependant, la désuétude de cette infrastructure va nécessiter son remplacement à moyen terme.
- La capacité de traitement des matières organiques municipales est assurée par la mise en service prochaine de deux centres de traitement des matières organiques (CTMO) sur le territoire.

Le déploiement d'infrastructures de recyclage sur le territoire permettra ainsi de limiter l'augmentation significative des coûts de collecte et de transports (destination fixe des matières et optimisation des kilomètres à parcourir) tout en contribuant à la réduction des gaz à effet de serre émis par ces activités.

Ainsi, bien que la Ville reconnaisse la difficulté de mettre en service de telles infrastructures, en particulier en milieu urbain (identification de sites et acceptabilité sociale), il apparaît majeur de maintenir le principe d'autonomie régionale au regard de son impact sur la localisation des infrastructures de traitement restant à déployer, sur les distances à parcourir pour la collecte et le transport des matières et donc sur les émissions de gaz à effet de serre associées. Ces éléments sont d'autant plus impactant dans le contexte insulaire de la Ville de Montréal qui engendre des enjeux de mobilité, mais aussi des temps de transport non standards.

R3 - Adhérer au principe d'autonomie régionale afin d'implanter des infrastructures de traitement de matières organiques et de tri des matières recyclables de proximité.

2.2. Nécessité d'un portrait complet, précis et actualisé

La Ville de Montréal assure le traitement des matières résiduelles provenant de l'ensemble des résidences de l'agglomération, ainsi que d'une portion limitée des ICI (industries, commerces et institutions) dits « ICI assimilables », c'est-à-dire qui génèrent des matières assimilables en qualité et en quantité à la collecte résidentielle et qui se trouvent sur le parcours de la collecte municipale.

La Ville n'est actuellement pas en mesure d'établir avec précision quelles proportions des matières provenant des « ICI assimilables » sont gérées par les collectes municipales. Nous possédons également peu d'informations sur les matières résiduelles produites par les ICI ne faisant pas l'objet d'une collecte municipale et sur leurs modes de gestion.

Selon les données transmises par le MELCC pour la redevance à l'élimination en 2020 (basé sur le tonnage de 2019), l'ensemble des matières résiduelles éliminées en provenance du territoire de la Ville de Montréal uniquement se répartit comme suit :

- Tonnage résidentiel : 397 453 tonnes
- Tonnage des ICI : 697 700 tonnes

À cela, s'ajoutent les quantités générées par les ICI implantées sur le territoire des villes liées de l'agglomération de Montréal.

Pour les ICI, le MELCC mentionne que le tonnage de matières résiduelles éliminées est transmis de la manière la plus précise permise par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Ainsi, le ministère ne peut communiquer ni le nom des installations d'élimination visées ni les ICI concernés. De la même façon, les tonnages de matières résiduelles récupérées/valorisées en provenance des ICI nous sont inconnus.

Face à ce manque d'informations précises et validées, il devient hasardeux d'envisager des scénarios de prise en charge des ICI considérant l'importance des tonnages générés. À première vue, la Ville de Montréal n'y voit pas d'avantage. Simplement à titre

d'exemple, en posant l'hypothèse que les matières éliminées en provenance des ICI contiennent 15 % de matières organiques valorisables, cela représenterait un peu plus de 104 655 tonnes à détourner de l'enfouissement et à traiter (basé sur le tonnage de 2019).

La Ville construit actuellement deux centres de traitement des matières organiques (CTMO) dont la capacité de traitement annuelle combinée sera de 110 000 tonnes de matières organiques provenant du secteur résidentiel et des ICI assimilables. Le déploiement d'infrastructures additionnelles est en planification pour faire face aux augmentations de tonnages attendues considérant la croissance de la population, mais aussi l'augmentation du taux de participation des unités desservies (impact des campagnes d'information, sensibilisation et d'éducation).

Si la Ville devait prendre en charge les matières de l'ensemble des ICI, elle devrait faire appel à des contrats privés ou construire d'autres infrastructures municipales dans un contexte de marché très défavorable : augmentation documentée du coût de traitement des matières organiques et défaut de capacité de traitement et des coûts de construction. De plus, le développement de centres de traitement requiert en moyenne 10 ans (identification d'un site d'implantation, appel d'offres public, conception et construction). L'impact sur le budget de la Ville d'une telle orientation ne serait ainsi pas acceptable.

Dans tous les cas et considérant les enjeux précités, la Ville de Montréal ne saurait considérer une prise en charge des matières résiduelles de l'ensemble des ICI, sans un portrait plus précis sous la forme d'un inventaire incluant notamment les informations suivantes :

- Les générateurs;
- Les gisements de matières recyclables, de matières organiques, de CRD, des résidus actuellement non valorisables (tonnages et caractérisations);
- Les proportions recyclées, valorisées et éliminées de ces gisements;
- Projections des ICI quant à leurs GMR dans l'horizon 2025 et 2030;
- Portrait des projets privés d'infrastructures de valorisation.

R4 - Dresser un portrait précis de matières résiduelles générées par les ICI dans le but de mieux déterminer la responsabilité des acteurs concernés dans leur gestion, en cohérence avec le principe de responsabilité des producteurs (REP) mis de l'avant pour les matières recyclables en vertu du projet de loi 65.

De plus, les municipalités n'ont actuellement pas, ou peu, de contrôle sur la gestion des matières résiduelles des ICI. Elles sont toutefois impactées par leur performance à cet égard. En effet, le " Programme sur la redistribution des redevances à l'élimination " évalue la performance territoriale d'une municipalité en considérant non seulement les tonnages résidentiels, mais également les tonnages des ICI sur lesquels la municipalité a peu de contrôle.

À cela s'ajoute le coût total de l'élimination, toujours inférieur au coût brut de valorisation (matières recyclables ou des matières organiques), qui ne favorise pas le détournement

des matières de l'enfouissement. Conséquemment, afin d'assurer l'adhésion des ICI aux objectifs environnementaux et la suffisance des budgets pour la gestion des matières résiduelles de l'agglomération, la Ville devra pouvoir s'appuyer sur:

- un cadre règlementaire efficace et contraignant;
- des incitatifs fiscaux efficaces et;
- des ressources pour les appliquer.

Enfin, un scénario de prise en charge municipale des matières résiduelles produites par les ICI (du moins pour les matières recyclables) ne paraît pas cohérent avec la transition en cours vers une responsabilité élargie des producteurs (projet de loi 65) pour la gestion des matières recyclables et dont l'échéance est fixée au 1^{er} janvier 2025. Ainsi, un organisme de gestion désigné (OGD) se verra confier la gouvernance de la gestion des matières recyclables.

Pour s'assurer que la transition vers la REP n'implique pas une augmentation des matières enfouies, le MELCCQ devra fixer à l'OGD des cibles en termes de taux de récupération et de recyclage à atteindre ainsi que des pénalités applicables, le cas échéant. Il est primordial que le régime de compensation soit assorti de critères de performance et la prise en charge complète des coûts de traitement, peu importe la filière (incluant l'élimination des matières recyclables).

Il faudra également tenir compte des matières recyclables non triées par les citoyens et qui seront enfouies. En principe, le coût associé à la gestion des emballages non séparés par le citoyen resterait ainsi à la charge des municipalités qui assument les coûts d'enfouissement de ces matières. Il est à prévoir une augmentation des coûts de transports et d'enfouissement des matières non recyclables ou non acceptées par les nouveaux centres de tri, augmentation que la Ville serait seule à assumer.

R5 - S'assurer de la prise en charge complète des coûts de traitement, notamment ceux du transport et enfouissement des matières non valorisables, et le cas échéant, de la disponibilité de ressources financières gouvernementales suffisantes pour les municipalités afin de compenser les dépenses non assumées par la filière ou secteur concerné.

2.3. Développement de filières de recyclage et de valorisation et des technologies de traitement des résidus ultimes

Comme mentionné plus haut, le développement de modes de traitement alternatifs des résidus ultimes doit être précédé par des actions visant à optimiser le détournement des matières de l'enfouissement et à développer le marché pour les matières triées et valorisées.

En effet, bien que la majorité des matières triées ou recyclées disposent de filières de valorisation, il est encore très difficile de trouver des débouchés et des marchés avec un potentiel économique et environnemental intéressant pour certaines d'entre elles, dont les résidus de construction/rénovation/démolition (CRD) comme le gypse, le bardeau

d'asphalte ou le PVC qui dispose pourtant d'un potentiel reconnu de recyclable ou de valorisation. Il est donc essentiel de développer de nouveaux marchés locaux pour les matières triées et valorisées.

R6 - Inclure une stratégie de développement des débouchés et des marchés des matières valorisées.

Les ressources restant dans les ordures ménagères devront également être exploitées. Il serait ainsi possible d'en extraire certaines matières pour fins de recyclage, de la matière organique de laquelle de l'énergie renouvelable peut être récupérée et des matières ayant une capacité calorifique élevée pouvant servir à la production d'énergie ou de produits chimiques. Les ordures ménagères peuvent donc faire l'objet d'actions de recyclage et de valorisation de matières et d'énergie. Des technologies matures existent déjà pour y arriver. Ces technologies doivent être sélectionnées de façon à produire des extrants désirables dans le contexte économique et énergétique local, dans le but de stimuler l'économie circulaire, et de minimiser les impacts environnementaux découlant de la fin de vie des matières résiduelles. Il est important de souligner que ces technologies engendrent des coûts de traitement bien supérieurs aux coûts actuels de gestion des matières résiduelles. Il est ainsi impératif de maximiser les efforts accordés pour favoriser la réduction à la source des matières générées afin de limiter les quantités de matières à traiter par ces technologies.

En plus d'accroître l'utilisation des ressources disponibles, la valorisation des ordures ménagères mènera à une diminution considérable de la quantité de résidus ultimes. Leur enfouissement en LET (lieux d'enfouissement technique) générerait de faibles impacts environnementaux en comparaison de la situation actuelle. Combiné avec des actions optimales de réduction à la source, de réemploi et de recyclage, cette stratégie de valorisation des ordures ménagères s'avère nécessaire pour tendre vers le «Zéro déchet» et réaliser une réelle transition écologique.

Finalement, il est important de souligner que le déploiement de telles solutions nécessitera beaucoup de temps et ne pourra se faire qu'à moyen ou long terme. Ainsi, leur planification devrait tenir compte des capacités d'enfouissement résiduelles.

R7 - Réaliser un inventaire des technologies de valorisation énergétique, de leur niveau de maturité et de leurs coûts préalablement à toute prise de décision concernant le choix de ces technologies, dans le but d'améliorer la valorisation des déchets, notamment des ordures ménagères, et appuyer les municipalités dans leurs efforts pour détourner les matières résiduelles de l'enfouissement.

3. Conclusion

La réponse aux enjeux d'élimination des matières résiduelles, dont les limites de capacité des LET, doit d'abord s'appuyer sur des mesures ambitieuses de réduction à la source conformément à la hiérarchie des 3RV-E. Elle doit également prioriser le détournement de l'enfouissement de toutes matières ayant un potentiel de valorisation, afin qu'elles soient dirigées vers les bonnes filières de traitement. Ces mesures permettront de réduire considérablement les tonnages à l'enfouissement et l'évaluation des besoins pour de nouvelles technologies de traitement et de valorisation énergétique. Le niveau de maturité de ces technologies ainsi que leur coût devrait également être pris en compte dans la réflexion en cours.

Enfin, il apparaît capital que les municipalités aient accès à un portrait précis, complet et actualisé des matières générées sur les territoires. Il importe donc de quantifier et de caractériser précisément l'ensemble des matières résiduelles produites sur le territoire, incluant celles générées par les ICI, préalablement à toute orientation pour permettre l'évaluation de son impact économique. Les modalités de financement de cet impact devront aussi être établies le cas échéant.