

Groupe de recherche appliquée en macroécologie



La tarification des déchets: le chaînon manquant

Mémoire déposé à la
**COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE
L'ENVIRONNEMENT**
sur la gestion des matières résiduelles au Québec

Par:
Juste Rajaonson
Jean-François Lefebvre
Valentina Poch

26 février 2008

Le Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME)



Fondé en 1989, le GRAME est une ONG basée à Montréal.

Sa mission est d'œuvrer à la promotion du développement durable en tenant notamment compte du long terme et des enjeux globaux, dont celui des changements climatiques, par la promotion des énergies renouvelables, des transports durables, de l'efficacité énergétique et de l'utilisation d'incitatifs économiques en gestion de l'environnement.



800, Sherbrooke, bureau 213
Arrondissement Lachine, Montréal (Qc) H8S 1H2
Tél. : (514) 634-7205 Téléc.: (514) 634-7204
Courriel : energie@grame.org

www.grame.org

Avant-propos

Le GRAME est un organisme à but non lucratif qui œuvre depuis 1989 à la promotion du développement durable et de la protection de l'environnement par la recherche et l'appui à l'action dans une perspective qui tient compte des enjeux globaux, particulièrement les changements climatiques et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Outre sa notoriété dans le domaine de l'énergie¹, le GRAME a développé depuis plusieurs années une expertise au niveau des instruments économiques², notamment ceux qui visent les transports durables et la gestion des émissions de GES, ainsi que la tarification des déchets. À celle-ci s'ajoute plusieurs expériences sur des enjeux liés à la gestion des matières résiduelles. Ainsi, l'expertise du GRAME a été maintes fois sollicitée par l'arrondissement de Lachine depuis quelques années, en vue d'améliorer la collecte sélective et de réduire la quantité de déchets annuelle. Soulignons finalement que le GRAME a été un pionnier dans le domaine de la tarification des déchets au Québec, ayant déjà soulevé la question voilà presque huit ans déjà, lors du colloque³ qu'il a organisé en mars 2000.

Il est probable que si le principe de la tarification avait été adopté au cours des dernières années, la question de l'atteinte des objectifs gouvernementaux ne se poserait même plus. Il est plus que temps que le Québec prenne le virage de la fiscalité verte.

Très synthétiquement, ce mémoire présente dans un premier temps une analyse a priori des avantages et inconvénients relatifs à l'utilisation de la fiscalité incitative, puis propose des enjeux qui devront être pris en compte afin d'élaborer une stratégie efficace en vue d'améliorer le service de gestion des matières résiduelles.

¹ Le GRAME figure parmi les principaux intervenants auprès de la Régie de l'Énergie du Québec depuis la création de cette dernière.

² Notamment « L'écofiscalité et les transports durables: un mariage de raison » (2007), « La réforme fiscale écologique : enjeux dans une perspective québécoise et canadienne (2007) ainsi que des travaux de recherche portant sur les instruments économiques comme outils visant la réduction des émissions de GES.

³ Colloque sur « La protection du climat : actions locales et stratégies » le 15 mars 2000

Mise en contexte

Face à la hausse constante de la production des déchets depuis plusieurs années⁴, des efforts ont été mis à l'œuvre afin d'en atténuer voire d'en réduire les impacts directs et indirects sur l'environnement. Par exemple, la collecte sélective a permis de diminuer la quantité de déchets résiduels quoiqu'en proportion, la hausse de la production de déchet demeure persistante. Ces efforts doivent être poursuivis et renforcés par des outils qui ont déjà fait leurs preuves autant dans les municipalités canadiennes qu'ailleurs aux États-Unis ou en Europe.

Aux États-Unis, plus 6000 municipalités ont adopté ce principe tandis qu'elles seraient environ 200 dans les autres provinces canadiennes.⁵ Bien au-delà des actions de sensibilisation et de conscientisation envers la population, il est temps d'aller de l'avant et de donner un signal économique aux usagers du service de gestion des matières résiduelles pour leur rappeler les coûts - qu'ils devront supporter - liés à la gestion des déchets.

« Récompenser » les comportements responsables, un préalable

Si réduire les déchets à la source, participer à la collecte sélective et s'initier au compostage pouvaient être « récompensés », les processus de décision des ménages en tant que consommateurs auront tendance à s'orienter vers des produits occasionnant moins de déchets. L'offre étant fonction de la demande, les producteurs seront peu à peu amenés à « ajuster » leur production en réorientant même leurs « arguments marketing » en faveur du caractère respectueux de l'environnement de leurs produits et emballages. La responsabilisation des consommateurs à travers un signal économique est donc primordiale en vue de créer une dynamique entre consommateurs et producteurs vis-à-vis d'une gestion efficace des matières résiduelles (incluant réduction à la source, réemploi, recyclage et valorisation).

La tarification, un instrument économique pertinent

Une panoplie d'options rend possible la tarification à l'usage des déchets. Deux systèmes sont communs en Amérique du Nord pour mesurer le volume des déchets : l'étiquetage, qui nécessite la pose d'une étiquette ou d'un autocollant sur chaque sac ou contenant de déchets, et

⁴ De 1,15 à 1,65 tonnes/habitant/an entre 1996 et 2006 selon le bilan 2006 de Recyc-Québec (www.RECYC-QUEBEC.gouv.qc.ca)

⁵ Cardinal, François (2007) «Le mythe du Québec vert », Les éditions Voix parallèles, page 55.

l'abonnement, qui comprend la location d'un contenant dont on peut choisir le volume. Il existe aussi des systèmes où l'on a recours à des sacs spéciaux, et d'autres où l'on utilise à la fois ce type de sacs pour les déchets habituels et l'étiquetage pour les déchets ou les contenants plus volumineux.

L'utilisateur paie soit pour chacun des sacs ou contenants de déchets, ou seulement pour une quantité excédentaire de déchets. Cet excédent est déterminé selon une quantité de base de déchets qu'il est " acceptable " d'acheminer vers le dépotoir. Les types de système préférés par le public sont ceux où une certaine quantité de déchets est ramassée " gratuitement ", même si, en bout de ligne, ils sont payés par les taxes ou un frais fixe chargé par la municipalité aux utilisateurs. Ce mode de fonctionnement, plus transparent, permet aux membres de la communauté d'évaluer sans difficulté le niveau de service qu'ils reçoivent en échange de ce qu'ils ont payé. C'est pourquoi les systèmes de tarification hybrides - où une partie des frais demeure financée par les taxes traditionnelles - sont les plus populaires.

Les 200 villes canadiennes qui appliquent une forme de tarification des déchets depuis plusieurs années se retrouvent surtout en Ontario et en Colombie-Britannique où l'option la plus répandue est celle des étiquetages (plus de 90 %) alors que très peu d'entre elles utilisent la location de contenants à volumes variables (moins de 1 %) selon les études menées par LURA Consulting. Quelques exemples de municipalités sont présentés dans le tableau 1⁶.

Par ailleurs, le rapport de 2004 de la commission indépendante chargée de la consultation publique sur le Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles (PMGMR) de la Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM) considère la tarification « comme un outil précieux qui permet de réduire la production des déchets et, ce faisant, les coûts associés à leur gestion ». Cependant, appliquer la tarification à l'unité comme un signal économique de premier plan engendre cependant des problèmes, notamment si on élabore celle-ci en vue de couvrir, outre les coûts de gestion, les externalités négatives. Se pose entre autres la question de l'acceptabilité sociale.

⁶ Dubé, Marie-Christine, Jean-François Lefebvre et Glenn Munroe (1999) « La tarification des déchets, un signal économique pour une gestion écologique des déchets », *Cyclus*, vol. 10, no 1.

Tableau 1. Impacts de la tarification à l'usage pour quelques municipalités canadiennes

Villes étudiées (études regroupant plusieurs villes et étude de cas)	Nombre d'habitants U: urbaine R : rurale	Date d'implantation du programme	Réduction des déchets à enfouir	Autres informations
Goderich, Ontario	7 500 (U)	1994	déchets municipaux : ~50 % ensemble de la ville : ~25 %	Pleine tarification
Sydney, Ontario	16 300 (U)	1994	42 % en 1 an	1 ^{ère} année : tarification hybride (52 sacs "gratuits", 1.50 \$ par sac suppl.); 2 ^{ième} année : pleine tarification (1 \$ par sac)
Carleton Place, Ontario	7 430 (U)	1993	39 % en 2 ans	Tarification hybride (96 sacs "gratuits"/an)
McNab, Ontario	5 500 (U 34%; R 66%)	1991	33 %	Tarification hybride (2 sacs "gratuits"/sem.)
Shelbourne, Ontario	3 352 (U)	1992	30 % (en volume)	Tarification hybride (2 sacs "gratuits"/sem.)
Prescott, Ontario	4 189 (U)	1992	22 % en 3 ans	Tarification hybride changeant graduellement pour pleine tarification
Capital Regional District, C. B.	321 000 (U)		21 %	

Aborder les obstacles et les problèmes comme étant des défis à relever

Les difficultés communément rencontrées lorsqu'une municipalité initie un projet de tarification à l'usage des déchets concernent la résistance des citoyens au changement, ainsi que certaines perceptions, dont plusieurs n'en sont pas fondées, relativement aux impacts de la tarification. Particulièrement au Québec, il s'agit surtout de l'absence d'expériences québécoises auxquelles nos décideurs peuvent s'identifier. Il serait essentiel que soient mis en place des programmes de tarification des déchets au Québec, afin de développer une expertise locale et d'encourager à la fois une meilleure valorisation des matières résiduelles et une gestion plus responsable de nos ressources.

Nous résumons dans le tableau 2 les obstacles les plus communément rencontrés et nous proposons à cet égard quelques pistes de solutions envisageables.

Tableau 2. Défis reliés l'implantation d'un programme de tarification à l'usage des déchets

Les obstacles rencontrés	... et comment les surmonter
<p>Crainte d'une hausse des déchets sauvages ou du brûlage illégal Principal enjeu soulevé par les citoyens⁴.</p>	<p>Ce problème est souvent négligeable et, lorsqu'il survient, s'avère de courte durée. Seulement 29 % des villes étudiées ont eu ce problème, et, dans presque tous les cas, la situation est revenue à la normale après trois mois.</p> <p>Divers moyens permettent de rassurer les citoyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'éducation publique (mentionner que ce problème est souvent négligeable, que le coût à l'unité sera abordable); • et l'adoption de mesures réglementaires (identification de l'origine des déchets sauvages, avertissement, publication du nom du responsable dans le journal, amendes, etc.).
<p>Objections concernant l'équité sociale Crainte que les personnes à faible revenu, les personnes âgées, les familles nombreuses et les locataires ne soient défavorisés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • personnes à faible revenu, personnes âgées : un système adapté à la communauté peut leur faire réaliser des économies. On peut aussi offrir des récompenses aux utilisateurs responsables (qui produisent peu de déchets ou qui recyclent beaucoup), ou des rabais (aux personnes à faible revenu). • familles nombreuses : avec les autres systèmes, les petites familles subventionnent les familles nombreuses. • locataires : exemple de la ville ontarienne de Kincardine¹: propriétaires et locataires sont responsables de la question. Cas #1 : les propriétaires ont réduit les loyers, les locataires achètent leurs étiquettes. Cas #2 : les propriétaires ont maintenu les loyers mais défrayent le coût des étiquettes.
<p>Objections concernant la responsabilité individuelle versus sociale Sentiment que la municipalité se décharge de ses responsabilités. Crainte d'une double taxation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • On devrait afficher clairement sur le compte de taxes, l'année précédant l'implantation du système, la somme payée pour la collecte des déchets. Lorsque les frais variables sont mis en place, diminuer le compte de taxes d'une somme significative. Éviter une hausse des coûts. (Conserver les taxes perçues pour la collecte des déchets dans le secteur commercial et industriel, du moins temporairement). • Éducation publique sur la notion de service utilitaire pour la collecte des matières résiduelles, sur la valeur des matières qu'on jette, et sur la responsabilité individuelle pour la quantité de déchets produits.
<p>Consultations publiques inefficaces</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser tous les modes de communication, avoir des contacts suivis avec la presse, être transparents et clairs. • Sujets à aborder : responsabilité environnementale, équité, contrôle des coûts de gestion des déchets, mesures prévues pour contrer d'éventuels problèmes.
<p>Absence d'expériences québécoises auxquelles s'identifier</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Démarrer des programmes de tarification dans des municipalités québécoises. Prioriser les systèmes hybrides (taxes ou frais fixe plus tarif au volume) ou facilement adaptables aux structures existantes de la municipalité.

Les recommandations du rapport de la commission indépendante chargée de la consultation publique sur le PMGMR de la CMM se veulent rassurantes et insiste sur le fait que :

« ... le risque réel d'augmentation du détournement illégal des déchets s'avère souvent négligeable et, même lorsqu'il survient, l'expérience démontre que celui-ci est de courte durée. Ainsi, une étude menée auprès de 212 municipalités américaines ayant instauré une tarification a permis de constater une hausse des déchets illégaux dans seulement 19 % des cas. Cependant, cette étude a également indiqué qu'en quelques mois, la situation s'était rétablie. Quant au problème de l'équité sociale, il existe des mécanismes permettant de l'atténuer. Pour que la tarification ne soit

pas perçue comme une nouvelle taxe par la population, il est essentiel que la démonstration d'une réduction des quantités de déchets et des coûts de gestion soit établie et acceptée et que cela se reflète sur le compte de taxes. Les objections à la tarification à l'acte peuvent être surmontées si les programmes sont bien configurés et si la population est adéquatement informée avant leur instauration. » (CMM, 2004, p. 74)

Des épreuves obligatoires mais légitimes

Du point de vue administratif, la gestion du système de tarification à l'unité a un coût que la municipalité doit supporter. Il s'agit notamment des coûts liés à la tenue des dossiers des usagers, à la facturation, aux éventuels recouvrements, impayés ou contentieux.

Du point de vue technologique, la mise en place d'un système de suivi des déchets est impérative vis-à-vis de la tarification en fonction de la quantité de déchets. Il s'agit des systèmes de pesée utilisant des codes barres, des systèmes de vente de sacs prépayés, etc.

Du point de vue financier, l'affectation du budget afin d'atteindre un équilibre devra être repensée puisque les recettes associées à la redevance des usagers ne sont pas prévisibles. Il devient alors difficile d'assurer la couverture des coûts du service à moins de surévaluer la redevance.

Ceci étant dit, il s'agit d'épreuves qui sont toutefois légitimes dans la mesure où l'implantation de tout autre système peu importe les domaines d'application nécessite visiblement des efforts qui devront être obligatoirement déployés.

Les impacts positifs de la tarification

S'agissant des impacts positifs de la tarification, nous reprenons ci-dessous la conclusion du rapport de la CMM en 2004 à la suite des consultations publiques sur le PMGMR :

« Les municipalités utilisant la tarification ont noté une hausse immédiate de la participation aux programmes de collecte sélective et une baisse des quantités de déchets ultimes à enfouir. Une fois de plus, l'étude menée auprès des villes américaines a permis de constater une hausse de participation à la collecte sélective de 32 % à 59 % ainsi qu'une baisse de 14 % à 27 % des quantités de déchets à éliminer. En fait, l'impact le plus significatif de la tarification à l'unité, au-delà de la plus grande participation à la collecte sélective, demeure la forte réduction à la source qu'elle induit. Cette réduction engendre une baisse significative des coûts globaux de gestion des matières résiduelles. Le tableau suivant permet de constater les économies engendrées par l'introduction de

la tarification dans diverses municipalités ontariennes. On y constate que les contribuables ont bénéficié d'économies allant de 36 % à 46 % des coûts de gestion des matières résiduelles.

Tableau 3 : Économies résultant de la tarification des déchets dans les villes de Belleville, Sydney et Trenton (Ontario) en 1996

	Belleville	Sydney	Trenton
Taxe de base	55 \$	26 \$	27 \$
Revenus vente d'étiquettes	44 \$	57 \$	65 \$
Coûts totaux par ménage	99 \$	83 \$	92 \$
Coûts estimés en l'absence de tarification	156 \$	130 \$	171 \$
Économie par ménage	36 %	36 %	46 %

Une des conditions pour le succès d'un tel système consiste ainsi à démontrer clairement aux contribuables les économies potentielles de la tarification. Ainsi, l'année précédant la mise en place de la tarification à l'unité, les coûts de gestion des déchets doivent être clairement indiqués sur le compte de taxes. Ainsi, après l'instauration de la tarification, les contribuables seront en mesure de constater, sur leur compte de taxes, une baisse des coûts dédiés à la gestion des matières résiduelles inscrits. »

Conclusions et recommandations

La tarification à l'usage des déchets domestiques pourrait devenir, au Québec, un outil précieux pour réussir à réduire à la fois la production des déchets et les coûts associés à leur gestion. Certaines municipalités pourront parallèlement diminuer la fréquence du service de collecte des déchets et réaliser des économies supplémentaires. Parmi les nombreux bénéfices qui découlent de l'utilisation de la tarification à l'usage est son adaptabilité aux besoins et aux capacités de chaque municipalité. Ce mode de gestion a aussi pour conséquence une meilleure valorisation des matières résiduelles et une protection accrue de la santé publique et de l'environnement.

L'absence d'expériences québécoises auxquelles nos décideurs peuvent s'identifier doit être considérée comme l'un des principaux obstacles à surmonter. Il serait pertinent d'envisager des projet pilotes de tarification des déchets au Québec, afin de développer une expertise locale et d'encourager à la fois une meilleure valorisation des matières résiduelles et une gestion plus responsable de nos ressources.

Le rapport de la commission chargée des consultations publiques sur le PMGMR conclue que : « La commission considère que la tarification à l'unité est une option qui a fait ses preuves pour augmenter le taux de récupération tout en réduisant les coûts. La CMM devrait supporter les municipalités qui désirent mettre en place un système de tarification afin d'atteindre les objectifs du PMGMR. » (CMM, 2004, p.74)

Pour l'application du principe *pay-as-you-throw*

Pour toutes ces raisons, le GRAME se positionne en faveur de la tarification des déchets et recommande à ce que des projets pilotes puissent avoir lieu dès que possible afin de mesurer et faire connaître les avantages de l'application d'une telle mesure appliquée aux municipalités québécoises.

Pour la préservation de la consigne sur les canettes

Le GRAME exprime des réserves et dénonce toutes mesures qui peuvent aller à l'encontre de longues années d'efforts visant la hausse de la participation aux programmes de récupération. Certains commerces ont fréquemment exprimé leur désir que soient abolies les consignes sur les canettes.⁷ Il faut comprendre qu'il existe une différence entre les matières recyclables utilisées et récupérées à domicile et les canettes consignées qui se consomment souvent dans les espaces commerciaux ou publics et qui ne seraient tout simplement pas récupérées sans consignes. Ce genre de suggestions est donc clairement à proscrire, du moins tant que la tarification des déchets n'est pas appliquée à l'ensemble des villes et des commerces du Québec.

⁷ Morin, Annie (2008) « Les supermarchés veulent abolir les consignes sur les canettes », *La Presse*, 20 février.

Bibliographie

CARDINAL Cardinal, François (2007) « Le mythe du Québec vert », Les éditions Voix parallèles.

Communauté métropolitaine de Montréal (2004) « Cap sur 2008... un défi d'envergure! », Rapport de consultation publique sur le Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles de la CMM, pp. 73-74 ;

DUBÉ, Marie-Christine, Jean-François LEFEBVRE et MUNROE Glenn (1999) « La tarification des déchets, un signal économique pour une gestion écologique des déchets », *Cyclus*, vol. 10, no 1.

GALLIANO, Sébastien (2005) « La tarification des ordures ménagères liée à la quantité de déchets : enseignement des expériences européennes et perspectives pour la France », pour le compte de l'ADEME (www.ADEME.fr), janvier, 58 p.

LEFEBVRE, Jean-François Juste RAJAONSON, Valentina POCH (2007) « L'écofiscalité et les transports durables: un mariage de raison » Mémoire sur le Plan de transport de Montréal pour la Commission du conseil municipal et du conseil de l'agglomération, août, 64 p.

LEFEBVRE, Jean-François Juste RAJAONSON et Razi SHIRAZI (2007) « Réforme fiscale écologique : Enjeux dans une perspective québécoise et canadienne » Groupe de recherche appliquée en macroécologie, Mars, 106 p.

MORIN, Annie (2008) « Les supermarchés veulent abolir les consignes sur les cannettes », *La Presse*, 20 février.

Recyc-Québec (2007) « Bilan 2006 de la gestion des matières résiduelles au Québec », Québec, disponible à l'adresse : www.RECYC-QUEBEC.gouv.qc.ca . Consulté le 25 février 2008 ;