

Chapitre 5 Le cadre financier

La mise en œuvre des mesures du PMGMR modifiera de façon importante les méthodes traditionnelles de gestion des matières résiduelles. En effet, comparativement à ce qui se faisait jusqu'à maintenant, pour atteindre des objectifs environnementaux plus élevés, la gestion des résidus demande à tous des efforts supplémentaires: les municipalités doivent mettre en place de nouvelles mesures et de nouveaux règlements, la population doit mettre en pratique les nouvelles mesures et les coûts, qui seront nécessairement plus élevés que maintenant, doivent être payés par l'ensemble des intervenants selon leurs niveaux de responsabilité propres. Les coûts engendrés par l'implantation des mesures ainsi que le mode de financement retenu pour payer ces nouvelles dépenses sont abordés dans le présent chapitre.

Notons que toutes les données financières de ce présent chapitre sont évidemment fondées sur des estimations. Au moment de l'application, les mesures de financement devront être basées sur les coûts réels.

5.1 Coûts de mise en œuvre du PMGMR

En 2001, la gestion municipale des matières résiduelles sur le territoire de la CMM a coûté 137 M\$, sans compter les taxes, les coûts administratifs, les frais de gestion et de surveillance des contrats ainsi que les dépenses liées aux investissements ou à l'implantation d'infrastructures. En incluant tous ces frais afférents, la gestion des matières résiduelles a coûté 180 M\$.

La mise en œuvre des mesures du PMGMR, décrites dans les chapitres précédents, augmentera de façon substantielle la portée des méthodes de gestion suivies jusqu'à aujourd'hui et, par conséquent, engendrera de nouvelles dépenses annuelles pour les services à offrir et les investissements nécessaires à la mise en place des infrastructures municipales⁶.

5.1.1 Coûts en immobilisation

La mise en œuvre du PMGMR entraînera des dépenses pour l'acquisition et la construction d'équipements qui pourront être amortis sur quelques années⁷. Ces équipements sont essentiellement des :

- contenants spécialisés pour la collecte des matières résiduelles;
- nouvelles infrastructures de récupération municipales comme les éco-parcs;
- dépôts permanents pour les collectes de résidus domestiques dangereux.

La majeure partie des dépenses prévues en immobilisation concerne l'achat des bacs pour la collecte sélective des putrescibles. L'achat des bacs pour les matières putrescibles devrait atteindre près de 40 millions de dollars. Cette prévision de coût repose sur l'hypothèse que les contenants uniformisés seront fournis par les autorités locales et financés sur une période de quelques années. Il serait cependant possible pour une autorité locale, à son choix, de faire fournir ces contenants directement par les citoyens. Les contenants pourraient alors être des bacs ou des sacs. Dans un tel cas, une partie des coûts de récupération des matières putrescibles serait transférée directement au citoyen sans passer par l'autorité locale.

⁶ Afin de produire des projections de coûts sur l'horizon du PMGMR, les quantités futures de matières à collecter et à traiter ont été estimées à l'aide des projections démographiques de la CMM et du taux historique de 1,8 % de croissance annuelle de la production de matières résiduelles par personne, observé dans la grande région de Montréal au cours des dix dernières années. Les estimations des coûts ont été faites en tenant compte des hypothèses suivantes : utilisation des prix unitaires actuels des marchés; continuité des modalités de collecte en vigueur lorsque applicable; mise en place de nouvelles collectes selon des pratiques compatibles avec les modes de gestion en vigueur; utilisation de dollars constants de 2001; prise en compte des modifications qui pourraient survenir aux tarifs d'élimination en cas de l'exercice du droit de regard des MRC où sont situés les lieux d'enfouissement ou en cas de mise en application d'une taxe à l'enfouissement; prise en compte des économies potentielles sur le prix unitaire à cause des regroupements municipaux.

⁷ Les coûts en capital des grandes infrastructures, tels les centres de compostage, les centres de transfert, les centres de tri ou les lieux d'élimination, n'ont pas été estimés séparément puisqu'ils sont déjà inclus dans les prix unitaires de traitement ou d'élimination pratiqués actuellement dans le commerce.

5.1.2 Coûts annuels d'exploitation

Avec la mise en œuvre des mesures prévues par le PMGMR, les coûts annuels d'exploitation passeront de 180 M\$ en 2001 à environ 333 M\$ à l'année horizon. Cette augmentation inclut les coûts associés à l'augmentation de la population et de l'activité économique et aussi à la mise en œuvre du PMGMR.

Une partie des coûts annuels d'application du PMGMR est financée directement par la CMM, principalement pour la coordination et le suivi de la performance des mesures adoptées et également pour réaliser les campagnes périodiques de sensibilisation publique et de diffusion d'informations régionales et également pour réaliser le projet-pilote de collecte des matières putrescibles dans les édifices de 9 logements et plus.

Pour leur part, les autorités locales gèreront la part importante des budgets. Elles auront la responsabilité de toutes les activités relatives à l'application du plan sur leurs territoires respectifs :

- la collecte et le recyclage des matières recyclables;
- la collecte et la valorisation des matières putrescibles;
- la collecte et l'élimination des déchets ultimes;
- la collecte et l'élimination des RDD;
- l'administration et l'exploitation des infrastructures municipales consacrées à la gestion des matières résiduelles (ex.: éco-parcs, dépôts permanents);
- la coordination avec les intervenants dans le domaine (ex.: organismes locaux d'économie sociale);
- la réalisation des programmes locaux de communication publique;
- le financement, le cas échéant de l'achat de matériel (ex.: bacs roulants) et d'installation d'infrastructures (ex.: éco-parcs), lorsque les autorités locales ont choisi ces méthodes pour se conformer au PMGMR.

5.1.3 Coûts totaux

Le tableau 5.1 présente l'ensemble des coûts reliés à la gestion des matières résiduelles pour toute la CMM. Ces coûts comprennent les frais annuels d'exploitation payés directement par la Communauté, ceux financés par les autorités locales et enfin les frais d'amortissement du matériel et des infrastructures requis pour la gestion complète des matières résiduelles.

Les estimations de coûts présentées comprennent les coûts directs (ex.: les coûts des soumissions) ainsi que les frais afférents, incluant la TVQ, les frais de surveillance des contrats (estimés à 4 %) et les frais de gestion et d'administration municipale des dossiers (estimés à 15 %). Conformément à la décision du gouvernement fédéral d'accorder un remboursement de la TPS aux municipalités, la TPS n'est pas incluse dans les estimations de coûts. Dans le cas des matières recyclables, les frais afférents comprennent également les frais d'administration de Recyc-Québec (estimés à 10 %).

Tableau 5.1 Estimation des coûts (en millions de dollars constants de 2001)

Estimation des coûts (en millions de dollars constants de 2001)				
		2001	2007	Année horizon
Estimation des coûts nets annuels d'application du PMGMR				
Communauté métropolitaine de Montréal				
Communication et sensibilisation		-	1,4	1,4
Administration et gestion		-	0,04	0,04
Valorisation	Recyclables	-	-	-
	Putrescibles	-	0,01	-
	RDD	-	-	-
	Textiles, encombrants	-	-	-
Élimination	Ordures	-	-	-
	Autres	-	-	-
Sous-total Communauté		-	1,4	1,4
Autorités locales				
Communication et sensibilisation		4,2	9,2	9,6
Administration et gestion		-	0,03	-
Valorisation	Recyclables	38,7	77,6	115,8
	Putrescibles	3,2	43,8	68,0
	RDD	2,9	7,7	10,2
	Textiles, encombrants	1,1	14,1	13,9
Élimination	Ordures	119,5	117,5	97,4
	Autres	10,8	9,6	7,4
Sous-total municipalités		180,2	279,4	322,3
Total CMM (millions \$)		180,2	280,8	323,7
\$ / u.o. / année		131 \$	195 \$	218 \$
Estimation des coûts en capital des infrastructures et des équipements				
Nouveaux bacs / Matières recyclables		-	0,2	0,2
Nouveaux bacs / Matières putrescibles		-	49,8	0,4
Éco-parcs / Planification et conception		-	0	0
Éco-parcs / Coût d'infrastructures		-	0	0
Dépôts permanents de RDD / Planification et conception		-	0	0
Dépôts permanents de RDD / Coût d'infrastructures		-	0	0
Investissements totaux prévus (millions \$)		-	50,0	0,6
Estimation des frais annuels d'amortissement du capital et d'intérêts				
Planification		-	0	0
Amortissement		-	5,9	8,0
Intérêts 5 ans à 4,70 %		-	0	0
Intérêts 10 ans à 5,49 %		-	0	0,9
Intérêts 20 ans à 6,02 %		-	0,4	0,3
Total (millions \$)		-	6,3	9,2
Estimation totale des frais annuels d'exploitation et d'amortissement				
Grand total (millions \$)		180,2	287,1	332,9
\$ / u.o. / année		131 \$	200 \$	224 \$

5.2 Financement du PMGMR

Comme le montrent les chiffres précédents, la mise en œuvre des nouvelles mesures prévues dans le PMGMR pour atteindre de nouveaux objectifs élevés de recyclage par matière engendrera des coûts qui atteindront des sommets sans précédents pour les municipalités. Ces coûts sont assez importants pour mériter un examen de très près du mode de redistribution de ces coûts aux usagers en vue de maximiser l'efficacité du PMGMR.

Après avoir examiné plusieurs façons de répartir les coûts entre les usagers, comme l'augmentation de la taxation foncière et la tarification sous diverses formes, la CMM en est venue à la conclusion que la taxation foncière est appropriée pour financer la gestion de seulement certains types de matières, alors que d'autres types de matières doivent être pris en charge par les acteurs ayant le pouvoir direct d'action sur l'utilisation de ces matières. La redistribution des coûts prévue dans le PMGMR va donc dans le sens de la responsabilisation accrue des intervenants ultimes, selon le principe pollueur-payeur.

L'une des conditions de succès de la mise en œuvre du PMGMR repose sur la recherche de nouvelles sources de financement, afin d'alléger la part des municipalités devant provenir de la taxation et de la tarification des services. Il est donc clair que les responsabilités additionnelles que le gouvernement confie aux municipalités, telle la mise en œuvre du PMGMR, doivent être accompagnées d'une nouvelle approche de financement qui s'appuie en très grande partie sur la diversification des sources de revenus des municipalités. Cette diversification des ressources financières et des sources de revenus doit permettre de supporter les mesures à mettre en place pour atteindre les objectifs de recyclage prévus au PMGMR. La CMM souligne que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) reconnaissait le 24 janvier 2006⁸ « que les efforts attendus de la part du monde municipal pour l'atteinte des objectifs de la *Politique québécoise 1998-2008* engendreront des coûts significatifs... ». Elle prend acte aussi du fait que le ministre a souligné au même moment sa volonté de mandater « *son ministère ainsi que Recyc-Québec afin qu'ils développent des moyens qui permettront de pousser encore plus loin les principes qui soutiennent nos actions et ainsi tendre vers une indemnisation complète des coûts* ».

5.2.1 Financement par les autorités locales

Les villes, dont le rôle est d'assurer les services de salubrité publique, doivent financer le coût de gestion des matières produites par les citoyens. Les coûts de gestion des matières putrescibles ainsi que des déchets ultimes sont donc assumés par les municipalités. Ces coûts seront toutefois compensés en partie par les revenus attendus de la *Loi 130*.

Les municipalités financent donc :

- le coût de la collecte et de la valorisation des matières putrescibles;
- le coût de la collecte et de l'élimination des déchets ultimes;
- le coût d'achat du matériel que chaque autorité locale aura décidé d'utiliser ou de fournir aux citoyens pour réaliser ces collectes;
- le coût d'aménagement des infrastructures locales (ex.: éco-parcs, dépôts permanents de RDD) que chaque autorité locale aura décidé d'installer par elle-même;
- le coût d'aménagement de toute autre infrastructure que chaque autorité locale aura décidé d'implanter chez elle (ex.: centre de tri, centre de compostage).

⁸ Lettre du Ministre Thomas J. Mulcair à Monsieur Jean Perreault, président de l'UMQ, datée du 24 janvier 2006

5.2.2 Financement par les industries

Les industries, qui produisent les biens de consommation dont une partie devient une matière résiduelle après usage ont la responsabilité d'internaliser tous les coûts reliés à l'utilisation de leurs produits sur tout leur cycle de vie « du berceau au tombeau ». Elles devront donc financer le coût de gestion des matières résiduelles après utilisation de leurs produits. Ces matières comprennent les contenants et les emballages de verre, de métal, de plastique, de fibres, les imprimés ainsi que d'autres types de matières qui sont réglementés de temps à autre par le gouvernement (ex.: contenants consignés, peintures, huiles, pneus, certains RDD, matières visées par les « filières de matière » mises en place par Recyc-Québec).

5.2.3 Subvention gouvernementale

Le gouvernement, conscient du besoin de diversification des sources de revenus pour les municipalités et pour les aider à atteindre les objectifs de détournement des matières compostables de l'élimination, a adopté la *Loi 130* visant à aider financièrement les municipalités à partir d'une taxe à l'élimination.

Cette loi fonctionne comme suit : toute tonne éliminée est assujettie à une taxe (supposée dans le PMGMR à 8 dollars la tonne). Tous paient cette taxe : les municipalités et aussi les industries, les commerces, les institutions (ICI) et toute l'industrie de la construction, de la rénovation et de la démolition (CRD). À cause du fait que les tonnages éliminés par les ICI / CRD sont plus grands que les tonnages municipaux, et aussi du fait que le gouvernement a indiqué qu'un fort pourcentage des fonds provenant de cette taxe serait redistribué seulement aux municipalités, cette taxe produirait suffisamment de revenus non seulement pour rembourser les taxes payées par les municipalités, mais aussi pour leur ajouter une subvention. Le résultat net a été estimé à un revenu supplémentaire de 16 millions \$ par année pour l'ensemble des municipalités de la CMM, à l'année horizon.

5.2.4 Estimation des coûts à financer par chaque acteur économique

Le tableau suivant indique l'estimation de la part que chaque acteur économique doit financer pour la mise en application du PMGMR.

Tableau 5.2 Sources de financement

Sources de financement (en millions de dollars constants de 2001)		
	2007	Année horizon
Financement par la taxation municipale	258,8	293,1
Financement par le produit de la <i>loi 102</i>		
Selon l'entente UMQ-FQM-Éco Entreprises Québec	16,2	
Projection selon l'estimation des coûts		23,7
Financement par le produit de la <i>loi 130</i>		
Selon l'hypothèse de mars 2006 : 9 mois	12,1	
Selon la même hypothèse, pour 12 mois		16,1
Financement total	287,1	332,9