

CERIEC | ÉTS

Mémoire

CONSULTATIONS
PARTICULIÈRES ET
AUDITIONS PUBLIQUES
SUR LE PROJET DE
STRATÉGIE
GOUVERNEMENTALE DE
DÉVELOPPEMENT
DURABLE 2023-2028

2 février 2023



CERIEC
Centre d'études
et de recherches
intersectorielles
en économie
circulaire



Table des matières

À propos du CERIEC	2
MISSION	2
PRINCIPALES INITIATIVES	2
Introduction	3
Préambule – qu'est-ce que l'économie circulaire ?	5
DÉFINITION	5
UNE TRANSITION BIEN AMORCÉE AU QUÉBEC	6
Section 1 – Commentaires spécifiques sur la SGDD 2023-2028	7
A. VOCATION, PORTÉE ET ORGANISATION DE LA STRATÉGIE (PAGE 3 ET SUIVANTES)	7
A1. Une clarification conceptuelle est nécessaire	7
A2. Un cadre de gouvernance et de coordination à optimiser	8
A3. Arrimer systématiquement l'énoncé budgétaire du Québec aux objectifs de la SGDD	9
B. CONTEXTE ET DÉFIS PRIORITAIRES DE LA STRATÉGIE (PAGE 5 ET SUIVANTES)	11
B1. Positionner et assumer le défi d'accroître la circularité de l'économie québécoise	11
B2. Miser sur l'écofiscalité avec détermination	12
C. ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE	13
Section 2 – Feuille de route en économie circulaire pour le Québec (FREC)	16
Prendre un bon départ, en donnant à la FREC l'envergure qu'elle mérite	16
La FREC : une occasion de corriger plusieurs lacunes du PÉV et autres politiques publiques	18
Quelques recommandations en prévision de l'élaboration de la FREC	20
Conclusion	23

À propos du CERIEC

MISSION

Mis sur pied en septembre 2020 par l'École de technologie supérieure (ÉTS), le CERIEC a pour mission de contribuer au façonnement et au déploiement de l'économie circulaire par un programme de recherche scientifique interdisciplinaire de pointe et par des initiatives de formation, dialogue, valorisation et transfert destinées à maximiser les retombées pour les acteurs économiques, les gouvernements et la société civile. Il poursuit, sur la thématique de l'économie circulaire, la vocation de l'Institut EDDEC du campus de l'Université de Montréal, lequel a complété son mandat (2014-2019). **Pour en savoir plus :** www.ceriec.ca

PRINCIPALES INITIATIVES

- Coordination du **Réseau de recherche en économie circulaire du Québec (RRECQ)**, fruit d'un consortium entre l'ÉTS, HEC Montréal, l'Université Laval et Polytechnique Montréal, soutenu par les Fonds de recherche du Québec.. Unique en Amérique du Nord, ce réseau mobilise à ce jour plus de 185 membres issus de 36 établissements basés au Québec, au Canada et à l'international, et ce, dans une quarantaine de disciplines différentes.
- Animation de la plateforme de référence pour la transition du Québec vers l'économie circulaire, **Québec Circulaire**, qui fait partie d'un réseau international de plateformes Web francophone dédiées à l'économie circulaire (www.economiecirculaire.org).
- Animation du **Pôle québécois de concertation en économie circulaire** (créé en 2015) qui regroupe plus d'une vingtaine d'organisations de différents horizons.
- Conception et animation d'un MOOC, d'une école d'été et d'un portefeuille de formations en économie circulaire.
- Membre fondateur de la **Circular Economy Leadership Canada**
- Coordination d'un **Écosystème de laboratoires d'accélération en économie circulaire** (ELEC) ciblant différents secteurs et filières industrielles clés et reposant sur une approche collaborative de recherche-action avec les acteurs de terrain et les milieux utilisateurs, en mode innovation ouverte.

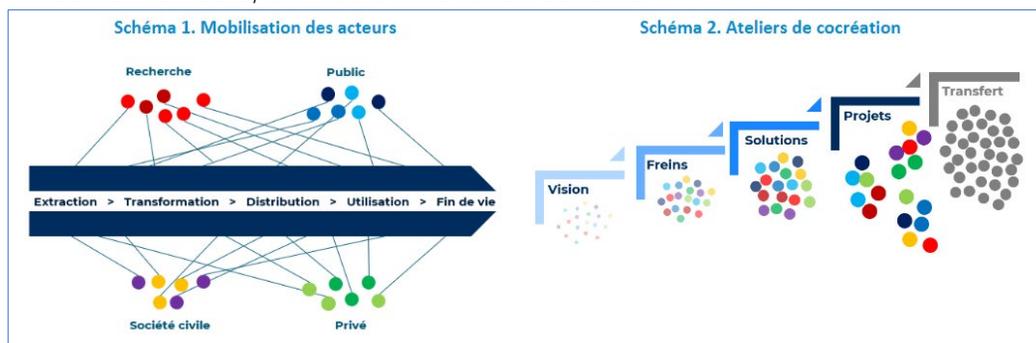


Figure 1 : Représentation de l'approche de l'ELEC

Introduction

Le Centre d'études et de recherches intersectorielles en économie circulaire (CERIEC) de l'École de technologie supérieure est invité par la Commission des transports et de l'environnement (CTE) à partager ses observations et ses recommandations en regard de la nouvelle mouture, 2023-2028, de la Stratégie gouvernementale de développement durable (SGDD).

Contenant 5 orientations, 20 objectifs et 40 sous-objectifs et affichant des ambitions renouvelées vis-à-vis des 110 ministères et organismes qui y sont assujettis (MO), cette nouvelle version de la SGDD répond à plusieurs attentes. Néanmoins, nous regrettons à nouveau, tout comme dans sa version 2015-2020, la faible place relative consacrée à l'économie circulaire. Nous l'attribuons à une méconnaissance de la chose plus qu'à une intention réelle de la laisser de côté, ce que nous tenterons de corriger, nous l'espérons, avec les lignes qui suivent.

Dans son mémoire à l'époque, l'Institut de l'environnement, du développement durable et de l'économie circulaire (IEDDEC) - dont le CERIEC et le RRECQ ont désormais repris les activités - énonçait déjà ceci :

« Introduisant l'économie circulaire comme une solution de développement durable parmi tant d'autres, le gouvernement ne tire pas profit du fait qu'il s'agit d'un cadre stratégique fédérateur qui permettait de rassembler non seulement l'ensemble des MO assujettis à la Stratégie autour d'un projet commun et stimulant, mais également tous les acteurs de la société. »



Pourtant, on sait désormais quel est l'état de la circularité de l'économie québécoise, et combien il y a place à l'amélioration. Au Québec, l'économie ne serait circulaire qu'à 3,5 %¹; tandis que l'économie mondiale affiche un indice déjà préoccupant de 7,2 %² (il était à 9,1 % en 2018). Ce chiffre représente, la faible proportion des **100 milliards de tonnes** de ressources naturelles vierges consommées à l'échelle planétaire chaque année qui sont réintégrées dans l'économie après une première utilisation. En se comparant aux juridictions les plus avancées, telles que les Pays-Bas qui affichent un indice de circularité de 24,5 % et une cible de 100 % à

¹ <https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/rapport-indice-circularite-fr.pdf>

² <https://www.quebeccirculaire.org/articles/h/l-economie-mondiale-de-moins-en-moins-circulaire.html>

l'horizon de 2050, on constate que la marge de progression est bien présente, même s'il est vrai que chaque juridiction a sa réalité propre.

Les québécois étant parmi les plus grands consommateurs de ressources par habitant de la planète, avec les impacts afférents sur les GES et la biodiversité, pour ne nommer que ceux-là, il est temps que le gouvernement s'attaque avec vigueur au défi d'augmenter la circularité de l'économie québécoise.

C'est pourquoi nous nous présentons à la CTE avec l'objectif avoué d'y renforcer la place consacrée à l'économie circulaire dans la SGDD car c'est le seul modèle économique capable de rallier les impératifs économiques, environnementaux et sociaux.

Conscients du travail colossal qu'a nécessité la rédaction de la SGDD et que le gouvernement souhaite aller rapidement, nous estimons toutefois qu'il est encore temps de corriger le tir. La première section de ce mémoire est donc consacrée à nos commentaires les plus importants sur la SGDD dans sa structure actuelle, sans nécessairement remettre fondamentalement en question sa configuration globale.

La deuxième section de ce mémoire, de son côté, se veut porteuse d'une vision nouvelle, et s'attarde à formuler nos attentes et nos recommandations concernant un chantier qui nous tient évidemment à cœur depuis plusieurs années : **le déploiement d'une feuille de route pour accélérer la transition vers un modèle économique circulaire au Québec (FREC)**, avec l'ambition de hisser le Québec parmi les meilleures juridictions de la planète.

En marge de ce mémoire, nous joignons également aux parlementaires une infographie produite tout récemment, qui, nous l'espérons, saura répondre aux questions que les membres de la Commission pourraient encore se poser à propos de la transition vers l'économie circulaire, de même que du contexte environnemental et socioéconomique qui justifie de poser des gestes forts pour accélérer le passage à l'action.

Face aux limites des ressources planétaires et à la capacité déjà surpassée de certains écosystèmes de régénérer celles qui sont renouvelables, espérer bâtir une économie verte sans recourir à l'économie circulaire est une utopie.

L'évolution du système économique actuel, qui n'est pas soutenable – parce que majoritairement linéaire –, se fera à terme au détriment de nos objectifs de transition énergétique, de décarbonisation de la société et de préservation de nos ressources et de la biodiversité.

Inéluctablement, c'est notre capacité à mettre en place les déterminants d'une société juste et à subvenir au bien-être collectif qui écoperont avec le temps, tout en privant les générations futures de pouvoir en faire de même.

Préambule – qu'est-ce que l'économie circulaire ?

DÉFINITION

« L'économie circulaire est un système de production, d'échange et de consommation visant à optimiser l'utilisation des ressources à toutes les étapes du cycle de vie d'un bien ou d'un service, dans une logique circulaire, tout en réduisant l'empreinte environnementale et en contribuant au bien-être des individus et des collectivités. »³

Il s'agit donc d'un modèle économique qui vise à découpler la croissance économique de l'épuisement des ressources naturelles et des impacts sur l'environnement par deux principaux mécanismes :

- 1) Repenser nos modes de production-consommation, pour consommer moins de ressources et protéger les écosystèmes qui les génèrent;
- 2) Optimiser l'utilisation des ressources qui circulent déjà dans nos sociétés, en poursuivant trois objectifs :
 1. Intensifier l'usage des produits;
 2. Prolonger leur durée de vie ainsi que celle de leurs composants;
 3. Leur donner une nouvelle vie en fin de cycle.

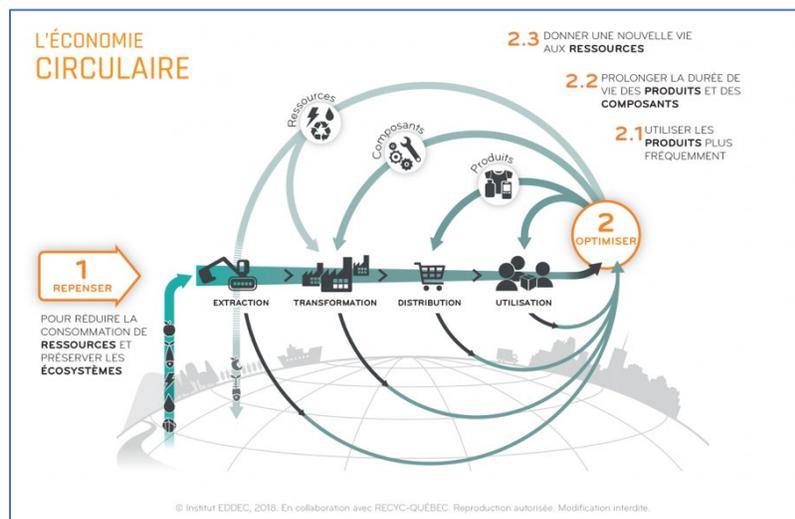


Figure 2 : Schéma de l'économie circulaire simplifié

³ Définition pour le Québec élaborée en 2015 par le Pôle québécois de concertation sur l'économie circulaire.

UNE TRANSITION BIEN AMORCÉE AU QUÉBEC

Portée par plusieurs acteurs proactifs, la transition du Québec est enclenchée depuis déjà quelques années. [Une section dédiée de la plateforme Québec Circulaire énumère les principaux jalons du Québec en économie circulaire depuis 2014.](#)

À titre de fer de lance en Amérique du Nord, le Québec et ses réalisations ont d'ailleurs fait l'objet d'un panel lors du Forum mondial de l'économie circulaire de 2021 (FMEC 2021)⁴, lors duquel un rapport résumant l'expérience québécoise de 2014 à 2020 fut dévoilé à l'international.⁵

Pour en savoir plus sur l'économie circulaire et ses stratégies :
www.quebeccirculaire.org/static/Enjeux-et-definition.html

⁴ <https://www.wcef2021.com/session/circular-quebec-real-world-guidance-from-a-north-american-province-transitioning-to-a-circular-economy/>

⁵ <https://www.quebeccirculaire.org/articles/h/le-quebec-leader-de-l-economie-circulaire-a-l-echelle-canadienne.html>

Section 1 – Commentaires spécifiques sur la SGDD 2023-2028

A. VOCATION, PORTÉE ET ORGANISATION DE LA STRATÉGIE (PAGE 3 ET SUIVANTES)

A1. Une clarification conceptuelle est nécessaire

Dans un rapport daté de juin 2020⁶, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a produit un cadre conceptuel qui examine les définitions du développement durable, de l'économie verte, de l'économie circulaire et des technologies propres, afin d'établir les liens entre ces concepts (résumé dans le tableau 1, page 12, repris ci-bas). Ce cadre devrait trouver sa place dans la présentation de la SGDD et auprès des MO afin de mieux leur faire comprendre ce qui est attendu d'eux, et guider leurs actions vers des résultats concrets.

	Développement durable			
	Économie verte	Économie circulaire	Technologies propres ¹	
Lien entre les concepts	Approche pour mettre en œuvre le développement durable	Système pour verdir l'économie, qui touche la production et la consommation	Moyens de tendre vers une économie verte, surtout axés sur la production	
Définition	Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ² .	Économie qui entraîne : une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale, tout en réduisant de manière significative les risques environnementaux et la pénurie des ressources ³ .	L'économie circulaire est un système de production, d'échange et de consommation : visant à optimiser l'utilisation des ressources à toutes les étapes du cycle de vie d'un bien ou d'un service, dans une logique circulaire, tout en réduisant l'empreinte environnementale et en contribuant au bien-être des individus et des collectivités ⁴ .	Produits, services et procédés servant à mesurer, à prévenir, à limiter, à réduire ou à corriger les atteintes à l'environnement, y compris ceux permettant d'économiser les ressources ou portant moins atteinte à l'environnement que leur contrepartie dans le marché ⁵ .

Tableau 2 : Définitions et liens entre les concepts de développement durable, d'économie verte, d'économie circulaire et de technologies propres

Cette clarification des concepts est importante puisqu'elle permet de mieux déterminer les objectifs, les indicateurs de progrès et les actions à mener dans chacun de ces domaines interreliés. Les travaux de l'ISQ ont aussi l'avantage de s'appuyer sur des référentiels comparables à l'international, en plus de donner aux acteurs des notions et des terminologies communes.

⁶ <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/cadre-conceptuel-et-indicateurs-pour-la-mesure-de-leconomie-verte.pdf>

Afin d'aborder l'économie circulaire avec le bon niveau de hiérarchisation au sein de la nouvelle SGDD, nous proposons de :

- 1. Articuler le concept d'économie verte en regard du développement durable, et d'y reconnaître la place de l'économie circulaire, tel que l'illustre le cadre de référence de 2020 de l'ISQ sur l'économie verte.**

A2. Un cadre de gouvernance et de coordination à optimiser

Il est impérieux que la SGDD puisse bénéficier de la plus haute résonance possible au sein du Conseil exécutif du gouvernement.

Or, la structure de gouvernance de la SGDD nous apparaît complexe au regard de l'organisation actuelle du Conseil exécutif⁷, qui comprend notamment le :

- Comité sur l'économie et la transition énergétique, nouvellement créé dans le cadre de la refonte du MEIE et des grands objectifs climatiques et industriels du gouvernement;
- Comité ministériel de l'économie et de l'environnement (CMEE), dont la vocation devient floue en regard du précédent;
- Conseil du Trésor, dont relève le tableau de bord de la performance des ministères, comprenant le nouvel Indice de performance en matière de développement durable (IPDD);
- Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques, dont relève la planification stratégique des MO, qui devra - enfin ! - incorporer directement le développement durable désormais.

Afin d'éviter que certaines structures n'évoluent sur des trajectoires parallèles, il nous semble que l'organisation actuelle du Conseil exécutif bénéficieraient d'une meilleure intégration pour aligner les grandes priorités gouvernementales.

Nous proposons donc de :

- 2. Simplifier le cadre de gouvernance global de la SGDD, de pair avec l'organisation de son appareil exécutif, de sorte à favoriser la meilleure intégration et priorisation possible des objectifs et des priorités relatives au développement durable.**

Parallèlement, si le gouvernement va de l'avant avec le Comité interministériel du développement durable (CIDD) et son Comité directeur, tel que proposé, ces derniers devront incorporer l'enjeu de la transition vers l'économie circulaire dans leurs priorités. Ce serait d'autant plus souhaitable qu'il existe déjà un groupe de travail interministériel en économie circulaire (GIEC), animé par RECYC-QUÉBEC et le Bureau de coordination du développement durable du ministère.

⁷ <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/conseil-executif>

En corollaire, il importe de constituer des indicateurs et des cibles spécifiques en matière d'économie circulaire au sein des MO et du Recueil des indicateurs de suivi de la SGDD de l'ISQ, qui, à ce jour, n'en contient pas⁸. Le Tableau de bord sur l'économie verte de l'ISQ fournit des bases qui seraient à bonifier⁹. Conséquemment, il va de soi, que le Commissaire au développement durable sera amené à porter un jugement sur le niveau d'engagement et de résultats des MO en regard de la circularité de leurs activités, ainsi qu'il a déjà pu le faire sur certains instruments tels que l'écofiscalité, l'écoconditionnalité ou l'écoresponsabilité¹⁰.

Ce faisant, nous recommandons au gouvernement de :

- 3. Associer plus directement la transition vers une économie circulaire aux différents défis environnementaux, économiques et sociétaux énoncés dans la SGDD, en se dotant d'indicateurs et de cibles dédiés à l'évaluation de la circularité de l'économie québécoise au sein du système d'évaluation de la performance de la SGDD.**

Un dernier élément nous tient particulièrement à cœur au chapitre de la gouvernance et de la coordination de la SGDD, l'assujettissement des organismes parapublics et des municipalités à la Loi sur le développement durable (LDD). Considérant les défis auxquels nous devons collectivement faire face, nous estimons que de privilégier l'adoption de mesures volontaires est une stratégie qui devrait appartenir au passé.

Si la nouvelle mouture émet des signaux encourageants, nous estimons vital d'inciter ces organismes à souscrire à la SGDD, de même que les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, du fait de leur capacité d'influence et de mobilisation.

A3. Arrimer systématiquement l'énoncé budgétaire du Québec aux objectifs de la SGDD

Un commentaire succinct mais au combien important pour nous : les énoncés budgétaires du gouvernement se suivent et ne se ressemblent pas. Nous comprenons la logique qui consiste à teinter un budget des priorités gouvernementales de l'heure et des éléments de conjoncture. Toutefois, il nous semble que cet état des choses ne devrait pas priver le gouvernement de maintenir, budget après budget, certaines lignes directrices en lien avec les grands objectifs de la SGDD et les cibles qui y sont visées.

C'est encore plus capital de le faire si l'ambition de la nouvelle SGDD est effectivement sincère de se voir déclinée au niveau des différents plans stratégiques et politiques de chacun des MO.

⁸ <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/recueil-des-indicateurs-de-developpement-durable.pdf>

⁹ <https://statistique.quebec.ca/fr/produit/tableau/tableau-de-bord-pour-la-mesure-economie-verte-au-quebec>

¹⁰ https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/164/cdd_tome-juin2020_ch02_web.pdf

Dans le sillage du déploiement de la SGDD, nous invitons donc le gouvernement,

- 4. Rendre compte de manière systématique, à chaque échéance budgétaire, des avancements des principaux indicateurs de progrès disponibles et des éléments à améliorer devant faire l'objet d'investissements en matière de développement durable.**

B. CONTEXTE ET DÉFIS PRIORITAIRES DE LA STRATÉGIE (PAGE 5 ET SUIVANTES)

B1. Positionner et assumer le défi d'accroître la circularité de l'économie québécoise

Le document n'aborde presque pas notre manière de produire et de consommer, pourtant à l'origine de plusieurs des problèmes majeurs que la SGDD cherche à solutionner. Pour illustrer notre propos, dans son identification des défis prioritaires (page 10), la SGDD ne mentionne pas, par exemple : l'importance de la réduction à la source, de tendre vers le zéro déchet, de réduire l'ensemble de nos émissions polluantes (outre les GES) et, bien, entendu, la nécessité d'accroître substantiellement la circularité de l'économie québécoise, tel que l'illustre le premier *Rapport sur l'indice de circularité de l'économie québécoise*, publié par RECYC-QUÉBEC au printemps 2021.¹¹

Aussi, et c'est regrettable, le document ne fait pas mention d'un rapport de consultation publié en mars 2021, intitulé « *Économie circulaire : quelles options pour la Stratégie gouvernementale de développement durable 2022-2027 ?* »¹², auquel nous avons directement contribué au sein d'une équipe pluridisciplinaire sous la direction du CIRANO.

Les conclusions de ce rapport découlent d'ateliers menés au mois d'août 2020, à la demande du gouvernement, dans le sillage de la consultation publique « *Bâtir le Québec de demain durablement* ». Ces ateliers ont mobilisé plusieurs experts, ainsi qu'une trentaine d'intervenants issus de divers secteurs et groupes socioéconomiques œuvrant autour de l'économie circulaire au Québec.

Ces travaux ont permis de recueillir un ensemble de pistes d'actions prioritaires sur :

- 1) Les secteurs économiques porteurs et les mesures prioritaires en économie circulaire;
- 2) Les leviers stratégiques et les freins à l'économie circulaire;
- 3) Les cibles potentielles ainsi que les indicateurs de performance à privilégier pour suivre le progrès vers une meilleure circularité de l'économie québécoise.

S'appuyant notamment sur l'expérience néerlandaise - qui affiche un indice de circularité de son économie de presque 25% -, dont l'approche est la plus aboutie et la plus ambitieuse à ce jour, ce rapport contient 17 propositions pertinentes à considérer pour alimenter les pistes d'action prioritaires de la future feuille de route en économie circulaire (FREC), dont nous discutons dans la deuxième section de notre mémoire.

Ce faisant nous encourageons le gouvernement à :

¹¹ <https://www.quebeccirculaire.org/library/h/rapport-sur-l-indice-de-circularite-de-l-economie-du-quebec.html>

¹² <https://www.quebeccirculaire.org/library/h/l-economie-circulaire-au-quebec-queelles-options-pour-la-strategie-gouvernementale-en-developpement-durable-2022-2027.html>

5. Prendre action au regard des recommandations issus du rapport intitulé « Économie circulaire : quelles options pour la Stratégie gouvernementale de développement durable 2022-2027 ? ».

B2. Miser sur l'écofiscalité avec détermination

L'écofiscalité est un des leviers fondamentaux à disposition de l'État, avec la réglementation, à même de corriger les anomalies du marché tels que la non-intériorisation des coûts préjudiciables à l'environnement ou à la société. Il s'agit aussi, comme le dit fort bien la SGDD, d'un instrument permettant de décourager les activités nuisibles à l'environnement et d'encourager les activités qui lui sont favorables, ainsi qu'à stimuler l'innovation.

Dans cette nouvelle mouture de la SGDD, l'intention de recourir plus généralement et plus efficacement à l'écofiscalité n'est pas franche. Pourtant, sa pertinence et ses principes d'application ont largement été discutés, notamment dans le cadre de la *Commission d'examen sur la fiscalité québécoise* - dite *Commission Godbout*¹³, qui a tenu ses consultations à l'automne 2014. Depuis, plusieurs groupes de la société civile (y compris des coalitions patronales-syndicales-environnementales)¹⁴, de même que des centres de recherche¹⁵, se sont régulièrement prononcés en faveur d'une révision de notre système fiscal, afin d'y recourir plus fréquemment.

D'ailleurs, le ministère des Finances, en plus de connaître la recette¹⁶, démontre que l'écofiscalité est largement sous-utilisée¹⁷. Nous nous privons d'un levier puissant, d'autant qu'il est complètement envisageable de pouvoir élaborer certaines mesures harmonisées à coût globalement neutre pour le contribuable.

Nous attendons du gouvernement de :

6. Généraliser le recours à l'écofiscalité en mesurant régulièrement l'évolution de sa pénétration au sein des plans d'actions des MO.

¹³ <https://www.groupes.finances.gouv.qc.ca/examenfiscalite/mandat/index.html>

¹⁴ https://allianceswitch.ca/wp-content/uploads/2018/02/switch-_rapport-ecofiscalite_janvier-2014.pdf

¹⁵ https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/06/RAPPORT_Ecofiscalite_web.pdf

¹⁶ http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_RecoursEcofiscalite.pdf

¹⁷ http://www.finances.gouv.qc.ca/ministere/environnement_economie_verte/mesures-ecofiscales/ecofiscalite_quebec.asp

C. ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DE LA STRATÉGIE

En parcourant l'ensemble des orientations de la SGDD et des objectifs qui y sont rattachés, il nous apparaît que, dans presque tous les cas, au moins une des 12 stratégies à la base de l'économie circulaire aurait sa place.

L'économie circulaire repose sur douze stratégies de circularité que les entreprises et autres organisations peuvent sélectionner et adapter en fonction de leur contexte, de leur position dans une chaîne de valeur et du type de ressources qu'ils utilisent¹⁸. De façon générale, on privilégie d'abord les stratégies qui visent à (1) réduire la quantité de ressources vierges consommées et à préserver les écosystèmes. Viennent ensuite les stratégies à « boucles courtes » qui visent à (2.1) intensifier l'usage des produits, et celles qui cherchent à (2.2) allonger la durée de vie des produits. Finalement, on retrouve les stratégies qui (2.3) donnent une nouvelle vie aux ressources.

Du côté des territoires, c'est la mise en œuvre de la totalité des douze stratégies, enchâssée dans une feuille de route, qui mène à une économie circulaire. À ce titre, il faut mentionner la mise en ligne par RECYC-QUÉBEC d'un guide méthodologique et d'une trousse à outils visant à aider les municipalités et les leaders régionaux à élaborer et à mettre en œuvre des feuilles de route régionales en économie circulaire¹⁹.

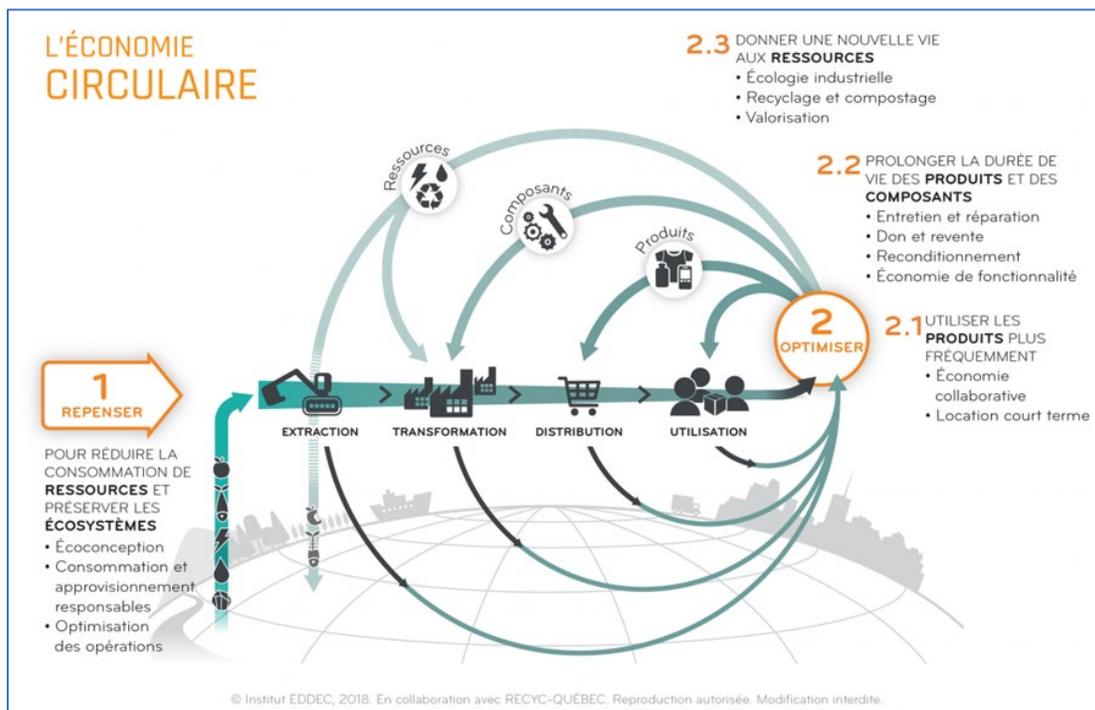


Figure 3 : Schéma de l'économie circulaire et ses 12 stratégies

¹⁸ <https://www.quebeccirculaire.org/static/strategies-de-circularite.html>

¹⁹ <https://www.recyq-quebec.gouv.qc.ca/municipalites/mieux-gerer/economie-circulaire>

Prises ensemble ou simultanément, il est reconnu que les 12 stratégies de l'économie circulaire contribuent à atteindre, de manière directe ou indirecte, plusieurs des ODD, particulièrement les objectifs suivants :



Figure 4 : Représentation des ODD auxquels contribuent particulièrement les stratégies d'économie circulaire

L'économie circulaire et ses différentes stratégies offrent donc un cadre cohérent susceptible de favoriser l'harmonisation des objectifs de plusieurs orientations de la SGDD associés à l'environnement d'affaires des entreprises, aux champs de compétences des différents MO ainsi que des réseaux sous leur juridiction, de même que les municipalités. On peut notamment penser à :

- La préservation des ressources naturelles et de la biodiversité des écosystèmes;
- La lutte et l'adaptation aux changements climatiques et la transition énergétique;
- La revitalisation de certains pôles et parcs industriels, de zones industrialo-portuaires, ou, encore, du déploiement de zones d'innovation (en favorisant la mise en place de symbioses industrielles au sein de leur modèle d'affaires, par exemple);
- La modernisation, la performance et la durabilité de nos infrastructures et de nos bâtiments;
- La recherche d'une plus grande autonomie alimentaire et la lutte au gaspillage;
- L'identification, la caractérisation et la gestion des ressources critiques ou stratégiques (filières minérales et énergétiques, eau);
- La gestion et la valorisation des matières résiduelles;
- La résilience de plusieurs filières industrielles, de leur chaîne de valeur et d'approvisionnement, de pair avec leur transformation écologique et numérique;
- L'exemplarité de l'État à travers, notamment, des politiques d'approvisionnement écoresponsables;
- La contribution de la science des données au développement d'outils de mesure et d'évaluation de la performance, de modélisation et d'aide à la décision;
- La formation et le développement de la main d'œuvre pour répondre à de nouveaux besoins reliés aux futures compétences recherchées.

L'économie circulaire a donc la capacité de servir de vecteur d'innovation pour propulser le Québec vers une économie plus productive, plus résiliente et mieux développée localement, tout en répondant simultanément à la crise écologique et climatique.

Nous encourageons ainsi le gouvernement à :

- 7. Inscrire et renforcer le recours aux stratégies d'économie circulaire dans toutes les orientations et les objectifs de la SGDD et inciter les MO à les mettre en œuvre dans leurs plans d'actions.**

Section 2 – Feuille de route en économie circulaire pour le Québec (FREC)

Prendre un bon départ, en donnant à la FREC l'envergure qu'elle mérite

L'objectif 1,1 de l'orientation 1 énonce l'intention d'« établir une feuille de route pour accélérer la transition vers un modèle économique circulaire au Québec » (FREC). Si nous saluons ce premier pas, il demeure que la portée et l'ambition de ce chantier nous apparaissent floues et circonscrites au mauvais endroit à ce stade de l'élaboration de la SGDD.

En restreignant la FREC au sein du « chantier pour des modèles d'affaires durables » (page 17), il nous semble qu'on crée un problème de hiérarchisation entre les objectifs et les pistes d'action à entreprendre. D'autre part, nous estimons que l'on s'éloigne de la vision exprimée par le ministre, dans son mémoire déposé le 15 novembre 2022²⁰, qui se voulait beaucoup plus systémique et inclusive concernant ces chantiers :

« [...] certains objectifs nécessitent un travail conjoint pour atteindre les résultats escomptés. Complémentaires aux objectifs, cinq chantiers sont intégrés au projet de SGDD 2023-2028; ils amèneront les ministères et organismes ciblés à collaborer pour accélérer la réalisation de mesures structurantes et stratégiques pour le Québec. »

En faisant le choix d'ancrer l'élaboration de la FREC dans l'objectif 1,1, le gouvernement interpelle directement les ministères et organismes à vocation économique dont le mandat consiste à accompagner les entreprises en priorité. Si cette inclinaison est évidemment à encourager, il n'est pas du tout souhaitable de s'y limiter en risquant de laisser de côté, par exemple, les ministères et organismes intervenant au niveau de l'environnement, de l'éducation, de l'emploi, où, encore, à l'échelle des territoires, des municipalités et des communautés autochtones.

De surcroît, et comme nous l'avons amplement démontré dans la section précédente de notre mémoire, nous répétons que le recours aux stratégies d'économie circulaire devrait se décliner dans l'ensemble des orientations et objectifs de la SGDD, ce qui milite en faveur d'une FREC élargissant sa portée et ses ambitions.

²⁰ <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/developpement-durable/strategie-gouvernementale/memoire-strategie-gouv-developpement-durable-2023-2028.pdf>

Par ailleurs, il nous apparaît réellement contreproductif d'isoler les cinq chantiers prévus en marge de la SGDD, justement parce qu'ils vont œuvrer à des objectifs convergents :

- Établir une feuille de route pour accélérer la transition vers un modèle économique circulaire au Québec.
- Réviser le système national de suivi du développement durable pour doter le Québec d'un système d'information statistique performant, aligné sur les systèmes internationaux.
- Établir une feuille de route sur la finance durable pour développer l'expertise et le leadership québécois dans ce domaine et appuyer les entreprises afin qu'elles puissent répondre aux nouvelles exigences des investisseurs.
- Structurer l'achat responsable et appuyer l'éco-innovation pour répondre aux besoins des marchés publics.
- Établir une feuille de route pour une transformation numérique responsable qui répond aux défis du développement durable.

À l'instar d'autres juridictions dans le monde, l'élaboration et la mise en place d'une FREC se veut une vision politique en soi, dont l'impulsion se doit d'être portée par la tête de l'État. Animé par la volonté de mobiliser l'ensemble de l'appareil gouvernemental, des filières industrielles et des parties prenantes de la société civile, l'État se doit d'employer tous les instruments scientifiques et économiques à sa disposition pour garantir les conditions de succès d'une FREC.

Nous sommes donc convaincus que l'élaboration de la FREC devrait constituer la colonne vertébrale sur laquelle s'attacheront les quatre autres chantiers. Plutôt que de les diviser, ce serait aussi l'occasion d'agir avec pragmatisme que de faire converger des forces qui s'influenceront mutuellement.

Nous invitons donc le gouvernement à :

- 8. Modifier l'approche des chantiers complémentaires prévus au sein de la SGDD afin de les associer au sein d'une démarche intégratrice d'envergure structurée autour de la FREC.**

La FREC : une occasion de corriger plusieurs lacunes du PÉV et autres politiques publiques

Il est intéressant, dans le contexte où la SGDD souhaite largement s'appuyer sur cette politique-cadre, de rappeler un extrait de l'énoncé de vision introduisant la section 2 du *Plan pour une économie verte 2030*, intitulée « construire l'économie de demain » :

« La mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 contribuera au développement de l'économie circulaire qui, en stimulant le maillage et la synergie entre les entreprises d'une même région, accroîtra l'efficacité et favorisera le développement de produits à faible empreinte carbone et les retombées locales. Développer durablement le Québec signifie aussi miser sur l'achat local et les circuits courts d'approvisionnement. C'est une condition de notre résilience et de notre prospérité à long terme. » (page 66 du PÉV)

Cet énoncé est intéressant car il saisit fort bien les opportunités associées à l'économie circulaire, dans une vision remplie de promesse. Pourtant, dans la centaine de pages que contient PÉV, l'économie circulaire ne se réduit presque qu'à trois brèves mentions dans les sections consacrées aux bioénergies, à l'hydrogène vert et à la valorisation des matières organiques.

Depuis, les trois derniers budgets du Québec n'ont presque pas fait mention d'investissements vraiment substantiels en économie circulaire, du moins, pas explicitement; si ce n'est dans le budget 2021-2022. C'est une situation assez paradoxale, car nombre de rapports ou de politiques et stratégies récentes du gouvernement commencent à s'intéresser à l'économie circulaire, ou sont en voie de le faire. En voici quelques-unes :

- Politique bioalimentaire 2018-2025
- Politique de gestion des matières résiduelles 2019-2024 (PGMR)
- Plan pour la valorisation des minéraux critiques et stratégiques 2020-2025 (MCS)
- Zones d'innovation
- Rapport du BAPE sur les résidus ultimes 2022
- Programme Ambition-Compétences du MTESS et de la CPMT 2022
- Loi 12 sur les approvisionnements publics
- Stratégie québécoise de recherche et d'investissement en innovation 2022-2027 (SQRII)
- Stratégie québécoise sur l'hydrogène vert et les bioénergies 2030
- Stratégie territoriale pour l'Europe 2022

D'une certaine manière, c'est comme s'il manquait une vision gouvernementale intégratrice, cohérente et ambitieuse pour donner à l'économie circulaire l'importance qu'elle requiert.

L'élaboration d'une FREC, représente donc une occasion inestimable de bâtir cette vision, d'autant plus que le Québec peut compter sur plusieurs atouts.

C'est pourquoi nous proposons de :

- 9. Fixer un échéancier rapide pour l'élaboration de la feuille de route pour accélérer la transition du Québec vers un économie plus circulaire en mettant à contribution les expertises des scientifiques et des acteurs engagés sur le terrain.**

Quelques recommandations en prévision de l'élaboration de la FREC

La mesure de la circularité de l'économie d'un territoire constitue le **premier jalon** de toute feuille de route. Pour le Québec, l'exercice a été réalisé par l'organisme néerlandais Circle Economy, sous le leadership de RECYC-QUÉBEC et appuyé par un groupe d'experts québécois. Il a révélé un taux de circularité de l'économie québécoise de 3,5%, soit 50% de moins que la moyenne mondiale, laquelle s'établit à 7,2%.

Pour que le Québec tire parti de son expertise en matière d'économie circulaire, conserve son leadership sur le plan nord-américain et rencontre ses objectifs en matière de réduction de GES et autres émissions, et de préservation de la biodiversité, il doit se fixer une cible ambitieuse. Cela constitue le **second jalon** d'une FREC. Elle permet d'aligner l'ensemble des efforts vers un but commun.

Le **troisième jalon** de cette feuille de route consiste à prioriser les filières à circulariser. *In fine*, toutes les filières économiques doivent se circulariser. Cela dit, la circularisation prioritaire de certaines d'entre elles, notamment les grandes consommatrices de ressources et celles qui génèrent le plus de matières résiduelles, permet d'obtenir des gains importants, plus rapidement. Le rapport sur l'indice de la circularité de l'économie québécoise fournit de précieuses données pouvant soutenir la priorisation de ces filières.

Le **quatrième jalon** vise l'identification des freins à la circularité des ressources des filières à investir. Ces freins peuvent être de diverses natures : réglementaire, comportementale, technologiques, fiscal, etc. L'identification de ces freins doit se faire préférentiellement par la participation conjointe de l'ensemble des acteurs des chaînes de valeur concernées, y compris les MO associés à ces chaînes de valeur.

Le **cinquième jalon** consiste à co-développer, tester et déployer des solutions pour lever les freins identifiés au jalon précédent. Cela implique, entre autres, des investissements importants sur le plan de la R&D, tant en matière d'éco-conception pour la circularité, de nouveaux matériaux plus sobres sur le plan des ressources, moins énergivores et recyclables et des technologies qui permettent de mieux valoriser et recycler les ressources qui sont déjà présentes dans l'économie sous diverses formes (bâtiments, résidus alimentaires, produits électroniques, meubles, électroménagers, etc.) et qui n'ont pas été conçus à la base pour la circularité. La traçabilité des ressources de toutes natures, de l'extraction à la fin de cycle, fait également partie des défis technologiques à relever, de même que la collecte, le stockage et la valorisation des données de flux de matière générées par la traçabilité. À ce chapitre, à travers le CERIEC (ETS), le RRECQ, le CTTEI.²¹, le nouvel Institut en environnement bâti circulaire et résilient aux changements climatiques (ETS), le CIRAIG.²² et le CRIQ.²³, pour ne nommer que

²¹ <https://www.cttei.com/>

²² <https://ciraig.org/index.php/fr/accueil/>

²³ <https://www.investquebec-criq.com/>

ceux-là, le Québec dispose de toute l'expertise nécessaire pour relever ces défis sur le plan de la R&D.

Le **sixième jalon** vise à stimuler la participation des acteurs, tant du côté de la production, que de la consommation. Cela passe, entre autres, par :

- La sensibilisation/formation à l'économie circulaire de tous les acteurs de la société, y compris les consommateurs, de même que les acheteurs privés et gouvernementaux;
- Par une éco-fiscalité qui encourage une consommation plus sobre, et, en priorité, le recours aux matières secondaires au détriment des ressources vierges;
- Par le soutien aux innovation sociales et aux entreprises circulaires;
- Par des politiques publiques et une réglementation qui stimulent la mise en œuvre des stratégies de circularité et qui décourage les stratégies linéaires,
- Par l'incorporation de critères de circularité dans les approvisionnements publics et ceux des grandes corporations.

Enfin, le **septième jalon** consiste à développer un tableau de bord pour suivre les progrès en matière de circularité et aider à fixer les nouvelles cibles. L'ISQ a réalisé des progrès notables en ce sens, mais les indicateurs doivent être davantage raffinés et compatibles avec ceux qui développés ailleurs dans le monde, notamment ceux qui émaneront des futurs standards développés par ISO 59 000 et suivantes. Ce tableau de bord devrait être suivi par un observatoire indépendant mis sur pied à cet effet.

Afin d'accroître le leadership du Québec sur le plan nord-américain, voire international, le CERIEC propose, en conclusion, de précéder ou d'accompagner l'élaboration et la mise en œuvre de la FREC des recommandations suivantes :

10. Mettre sur pied un comité conseil et de suivi de la FREC, en appui au CIDD, pour soutenir son élaboration, son déploiement et son amélioration continue.

Ce comité conseil pourrait puiser ses membres au sein du Pôle québécois de concertation en économie circulaire, dont la connaissance de l'économie circulaire a évolué sur plus de sept ans.

11. Dédier des fonds de soutien substantiels à la R&D en économie circulaire.

La transition complète vers une économie circulaire décarbonée nécessite des efforts de recherche substantiels, tant sur le plan du génie, que des sciences dures, sociales et économiques. À titre d'exemple, l'Union européenne investit des milliards d'euros dans la R&D en économie circulaire, de même que dans le soutien aux entreprises et aux territoires²⁴. Les connaissances et les technologies générés par ces investissements pourront non seulement être appliquées au Québec, mais exportées.

²⁴ <https://www.eurada.org/news/detail/financing-opportunities-of-the-circular-economy>

- 12. Mobiliser les sources de capitaux, tels que les chaînes de financement publiques et privées, ainsi que les investisseurs institutionnels (CDPQ, IQ).**
- 13. Appuyer les établissements secondaires et post-secondaires du Québec dans le développement d'un vaste programme de sensibilisation / formation et de développement des compétences en économie circulaire, en collaboration, notamment avec les ordres professionnels.**
- 14. Stimuler l'entreprenariat et développer des programmes de soutien et d'accompagnement aux entreprises (dont les entreprises d'économie sociale) qui veulent orienter leurs modèles d'affaires vers l'économie circulaire.**
- 15. Appuyer les territoires et les municipalités dans le déploiement de leur transition en portant une attention particulière au soutien des réseaux d'accompagnement existants²⁵.**

²⁵ Plusieurs réseaux très actifs sur le territoire offrent conseils et accompagnement aux entreprises et aux municipalités. On parle notamment de près de :

- 24 agent.e.s du Fonds Écoleaders répartis dans les 17 régions administratives du Québec au sein d'organisations telles que des chambres de commerces ou des conseils régionaux de l'environnement (CRE), coordonnées par le FAQDD;
- 60 animateurs.trices répartis dans 23 symbioses industrielles au sein du réseau Synergie Québec²⁵;
- 67 bureaux répartis à grandeur du territoire (hors Montréal, Laval et Québec) au sein du réseau des SADC et CAE;
- De même que certaines chambres de commerce.

Si ces réseaux couvrent l'entièreté des 17 régions administratives du Québec, il demeure qu'au niveau plus local, à l'échelle des MRC par exemple, l'offre d'accompagnement en économie circulaire est parfois inégalement répartie; c'est ce qu'il ressort notamment d'une récente [tournée des régions sur l'économie circulaire](#) menée par la Fédération québécoise des chambres de commerce (FCCQ) et plusieurs partenaires. C'est aussi le cas, par exemple, de certains territoires qui n'ont pas encore implanté de [symbioses industrielles](#).

Conclusion

Si le CERIEC est heureux du retour de la SGDD après trois années d'absence, nous regrettons toutefois la faible place relative accordée à l'économie circulaire dans le document proposé à la consultation.

Nous espérons être parvenus à démontrer que l'économie circulaire, en plein déploiement à l'échelle internationale, particulièrement en Europe et en Asie, apportera un cadre cohérent et fédérateur à la SGDD à travers l'élaboration d'une FREC ambitieuse. L'occasion est unique de positionner judicieusement le Québec dans ce courant international.

Depuis 2014, sous l'impulsion initiale de l'Institut EDDEC, tout un écosystème d'acteurs s'est progressivement mis en marche, convaincu de la nécessité impérieuse d'orienter le Québec vers l'économie circulaire. À présent, nous estimons que c'est au gouvernement d'accélérer la cadence. Le temps presse !

Nous espérons donc vivement que les commentaires et les recommandations formulés dans ce mémoire trouveront échos dans la mouture finale de la SGDD 2023-2028.