Cadre et plan de mise en œuvre pour un programme de gestion responsable des déchets d'emballage et de papier au Canada atlantique

Livrable 4 : Cadre final et plan de mise en œuvre proposé

Présenté à : Recycle NB

Le 29 mai 2014

Présenté par : Giroux Environmental Consulting

101, prom. Chimo, Kanata (Ontario) K2L 2B4
Tél. : 613-400-3108
Courriel : Laurie.Giroux@rogers.com

en association avec

et

Gardner Pinfold Consulting Economists Inc. (Bureau de la côte Est)

Page intentionnellement laissée vide

Table des matières

Introduction **1**

1 Cadre pour un programme d'intendance des déchets d'emballage et de papier **3**

1.1 Survol des programmes de gestion des déchets d'emballage et de papier en vigueur au Canada atlantique 3
1.2 Survol des modèles de gestion responsable pour les déchets d'emballage et de papier 7
1.3 Modèle de gestion responsable recommandé pour les déchets d'emballage et de papier pour le Canada atlantique 13
1.4 Coûts estimatifs du programme, obligation des gestionnaires et réacheminement 16
1.5 Processus pour définir et vérifier les coûts nets admissibles 29
1.6 Emballages et papier désignés 32
1.7 Rôles et responsabilités des parties prenantes 37
1.8 Niveaux de service 43
1.9 Aspects de la mise en œuvre à considérer pour la suite 44

2 Plan de mise en œuvre proposé **48**

2.1 Principes de l'exécution du programme proposé pour les déchets d'emballage et de papier 48
2.2 Examen des services d'infrastructure 50
2.3 Stratégie proposée pour la gestion du changement 53
2.4 Stratégie proposée pour le rendement du programme 63
2.5 Plan de travail proposé : prochaines étapes proposées pour les gouvernements de l'Atlantique 69

Liste des pièces

Pièce 1 : Tableau sommaire comparatif des programmes existants de gestion des déchets d'emballage et de papier pour le secteur résidentiel au Canada atlantique 4
Pièce 2 : Tableau comparatif sommaire des modèles de gestion responsable 12
Pièce 3 : Différences entre la REP à responsabilité partagée et la REP à part entière 14
Pièce 4 : Types d'éco-organismes de REP pour les déchets d'emballage et de papier 15
Pièce 5 : Obligations des gestionnaires et aperçu du rendement 17
Pièce 6 : Sommaire des coûts pour l'Ontario, 2013-2014 (l'obligation des gestionnaires est de 50 % des coûts nets) 17
Pièce 7 : Sommaire des coûts pour le Manitoba, 2013-2014 (l'obligation des gestionnaires est de 80 % des coûts nets) 18
Pièce 8 : Sommaire des coûts prévus pour la C.-B., 2014 (l'obligation des gestionnaires est de 100 % des coûts nets) 18
Pièce 9 : Rendement financier des détails des programmes en vigueur (2012) 18
Pièce 10 : Coût net par tonne en Ontario par type de municipalité 19
Pièce 11 : Estimations préliminaires (partielles) de l'obligation des gestionnaires pour les coûts de la chaîne d'approvisionnement en 2018-2019 (date éventuelle du lancement d'un programme de REP) 21
Pièce 12 : Taux de collecte par province, tous les contenants à boisson, 2010 23
Pièce 13 : Rendement des programmes avec consigne, 2010 24
Pièce 14 : Cinq modèles canadiens où les producteurs financent un % des coûts nets 24
Pièce 15 : Seuils minimums des programmes actuels pour accorder une exemption aux producteurs 27
Pièce 16 : Infrastructure et services en place à l'heure actuelle (mai 2014 50
Pièce 17 : La gestion du changement 54
Pièce 18 : Liste préliminaire des parties prenantes 55
Pièce 19 : Comment le processus de la gestion du changement s'insère dans le processus de la gestion de projet .62

Pièce 20 : Considérations relatives aux choix d'indicateurs de rendement clés 64
Pièce 21 : Indicateurs de rendement clés recommandés 64
Pièce 22 : Exemples de cibles pour les indicateurs du rendement clés.....66
Pièce 23 : Grandes lignes recommandées pour un rapport de rendement de l'éco organisme 68
Pièce 24 : Prochaines étapes proposées 69
Pièce 25 : Plan de mise en œuvre préliminaire pour les provinces de l'Atlantique – à adapter par chaque province 71

Page intentionnellement laissée vide

Introduction

Aperçu du projet

Les gouvernements du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador se sont engagés à travailler ensemble à la première étape d'une initiative visant à examiner les programmes de recyclage actuellement en vigueur au Canada atlantique pour les déchets d'emballage et de papier, et à collaborer à la mise en œuvre de la responsabilité élargie des producteurs (REP) à l'égard de ces matières.

Les objectifs de l'initiative étaient les suivants :

- Élaborer une proposition de **cadre** pour un programme de gestion responsable des déchets d'emballage et de papier pour le Canada atlantique;
- Élaborer un **plan de mise en œuvre** qui pourrait être adapté aux besoins de chacune des quatre provinces de l'Atlantique.

Le comité directeur de l'initiative était composé de représentants de Recycle Nouveau-Brunswick, de RRFB Nova Scotia, de Multi-Material Stewardship Board (MMSB) de Terre-Neuve-et-Labrador et du ministère de l'Environnement de l'Île-du-Prince-Édouard. Le cadre et le plan qui sont proposés constituent des documents de travail qui aideront les gouvernements lors des consultations plus formelles qui auront lieu et des activités d'élaboration du programme plus ciblées en vue d'un nouveau cadre pour le recyclage des déchets d'emballage et de papier au Canada atlantique. Le cadre et le plan de mise en œuvre sont rédigés dans une forme générique; ils pourront donc être adaptés et utilisés par les gouvernements des provinces de l'Atlantique de façon individuelle ou collective.

Le **cadre** proposé est présenté dans la section 1 du document. Le **plan de mise en œuvre** proposé se trouve à la section 2.

Portée

Le modèle proposé vise les déchets d'emballage et de papier résidentiels, en supposant que ces déchets sont actuellement financés à même l'assiette fiscale générale, puisque le secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI) a déjà comme pratique générale de payer pour ses propres programmes de recyclage et de gestion des déchets.

Méthodologie

Le projet a débuté en novembre 2013 par un examen des pratiques en vigueur dans des programmes canadiens et européens qui utilisent différents modèles de REP pour l'emballage et le papier. Les programmes ont été documentés et évalués pour faire ressortir les avantages et les inconvénients de chaque modèle. Les résultats de cet examen des pratiques ont été présentés au comité directeur en janvier 2014. La présentation des résultats a été suivie d'une série d'entrevues menées avec 24 personnes, dont 5 représentants provinciaux (deux de la

N.-É. et un de chaque autre province) et 19 entreprises de traitement et coordonnateurs de services de recyclage municipaux et régionaux de partout au Canada atlantique.

Les résultats de l'examen de la littérature, les entrevues et l'apport du comité directeur ont été pris en compte dans l'élaboration du cadre et du plan de mise en œuvre proposés.

Terminologie

Dans le présent document, les termes suivants sont utilisés :

- Les termes *producteur, gestionnaire* et *propriétaire de marque* désignent le même groupe de parties prenantes : les entreprises qui mettent sur le marché ou qui sont les premières à importer l'emballage et le papier. Nous utiliserons le terme 'producteur'.
- Le terme *cadre* désigne le type de programme en vigueur pour le recyclage des déchets d'emballage et de papier sur le territoire d'une administration donnée. Il pourrait s'agir d'un modèle de responsabilité élargie des producteurs, d'un modèle de responsabilité partagée, ou autre.
- Le terme *éco-organisme* désigne un organisme qui représente collectivement les gestionnaires ou les producteurs qui doivent s'acquitter des obligations financières et opérationnelles d'un programme de REP.

1 Cadre pour un programme d'intendance des déchets d'emballage et de papier

Le cadre proposé comprend les éléments suivants :

Section 1.1 Survol des programmes de gestion des déchets d'emballage et de papier en vigueur au Canada atlantique
Section 1.2 Survol des modèles de gestion responsable pour les déchets d'emballage et de papier
Section 1.3 Modèle de gestion responsable recommandé pour les déchets d'emballage et de papier
Section 1.4 Coûts estimatifs du programme, obligation des gestionnaires et réacheminement
Section 1.5 Processus pour définir et vérifier les coûts nets admissibles
Section 1.6 Emballages et papier désignés
Section 1.7 Rôles et responsabilités des parties prenantes
Section 1.8 Niveaux de service
Section 1.9 Aspects de la mise en œuvre à considérer pour la suite

Ces aspects de la mise en œuvre sont explicités dans la section 2 : Plan de mise en œuvre.

1.1 Survol des programmes de gestion des déchets d'emballage et de papier en vigueur au Canada atlantique

À l'heure actuelle, les quatre provinces de l'Atlantique exploitent des programmes distincts de gestion responsable de produits pour gérer les déchets d'emballage et de papier sur leurs territoires respectifs. Dans les quatre provinces, la majorité des programmes de recyclage des déchets d'emballage et de papier sont des programmes de gestion responsable de produits financés par le gouvernement ou les contribuables municipaux, ou les deux, bien qu'il existe aussi quelques arrangements volontaires en vertu desquels les producteurs contribuent à certains programmes de recyclage (p. ex. : l'Atlantic Dairy Council). Dans la région de l'Atlantique, les programmes de déchets d'emballage et de papier sont rendus à différents stades de maturité, bénéficient de niveaux de financement provincial différents, et par conséquent il existe une variété de niveaux de service (p. ex. : collecte en bordure de rue *vs* dépôt, service municipal *vs* tiers contractuel engagé par la municipalité). Les résultats en matière de réacheminement peuvent varier considérablement d'une province à l'autre en fonction de facteurs comme la réglementation en vigueur, la maturité du programme, la densité de la population et les matières acceptées. Un point commun des quatre provinces : elles ont toutes un programme de consignation pour les contenants à boisson.

Voici un bref survol de la démarche des quatre provinces, suivi de brèves descriptions pour chaque province. Veuillez noter que les détails sur l'infrastructure et les niveaux de service sont présentés dans la section 2.2, Examen des services d'infrastructure – les renseignements sommaires fournis au tableau 1 ne sont qu'une introduction.

Tableau 1 : Tableau sommaire comparatif des programmes existants de gestion des déchets d'emballage et de papier pour le secteur résidentiel au Canada atlantique

Détail du programme	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Île-du-Prince-Édouard	Terre-Neuve-et-Labrador
Modèle de gestion responsable	Gestion responsable de produits (financé par gouvernement et/ou contribuables)	Gestion responsable de produits (financé par gouvernement et/ou contribuables)	Gestion responsable de produits (financé par gouvernement et/ou contribuables)	Gestion responsable de produits (financé par gouvernement et/ou contribuables)
Une réglementation est-elle en vigueur pour imposer le recyclage des déchets d'emballage et de papier?	Non	Oui	Oui	Oui
Rôles	Commissions / autorités de services régionaux	Commissions / autorités de services régionaux	Société de la Couronne	Commissions / autorités de services régionaux
Collecte municipale	Oui	Oui	Non	Oui
Traitement par la municipalité	Oui	Oui	Non	Oui
Consigne sur les contenants à boisson	Oui	Oui	Oui	Oui
Infrastructure	Régions urbaines : collecte en bordure de rue Régions rurales : dépôts Régions éloignées : pas de service	Toutes les régions : collecte en bordure de rue	Toutes les régions : collecte en bordure de rue	Régions urbaines : collecte en bordure de rue Régions rurales : dépôts Régions éloignées : pas de service
Niveau de service (nombre de matières)	Moyen	Élevé	Élevé	Moyen

1.1.1 Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick a un plan d'action pour la réduction et le réacheminement des déchets. Ce plan vise notamment à ce que les commissions de services régionaux mettent au point des programmes de réacheminement des déchets. Au Nouveau-Brunswick, la gestion est régionalisée en étant dévolue à 12 commissions de services régionaux, lesquelles présentent des variations dans la manutention des matières. La collecte en bordure de rue existe dans certaines régions (commissions de services 7, 8, 11), tandis que dans d'autres régions des dépôts pour certaines matières sont établis à des endroits désignés (commissions 1, 5, 12). Dans les régions plus éloignées, on ne sépare pas nécessairement à la source certains produits d'emballage et de papier, de sorte qu'une partie est éliminée dans le flux des déchets, mais il semble que la situation soit en train de changer.

Le Nouveau-Brunswick exploite un programme de consignation des contenants à boisson qui repose sur un modèle de gestion responsable de produits en vertu de la *Loi sur les récipients à boisson*. La partie non remboursée de chaque consigne sert à payer les coûts d'administration du programme. Une partie est également versée au Fonds en fiducie pour l'Environnement du Nouveau-Brunswick, lequel est utilisé pour appuyer des activités environnementales comme la récupération et le recyclage. Les distributeurs de boissons versent des droits de manutention

sur les contenants à boisson aux centres de remboursement privés du Nouveau-Brunswick pour les dédommager de leurs activités de réception, de remboursement et de tri de ces contenants.

En 2013, on a réacheminé dans la province quelque 30 500 tonnes de déchets d'emballage et de papier provenant des ménages, ce qui exclut les quantités produites par le secteur industriel, commercial et institutionnel (ICI). La province compte trois grandes installations de traitement, et sept centres de tri plus petits.

1.1.2 Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse a adopté une stratégie de gestion des déchets solides qui sous-tend toutes les activités de réacheminement dans la province. En vertu de la stratégie, les municipalités s'efforcent d'atteindre une cible provinciale en matière d'élimination. La gestion des déchets est répartie entre sept régions de gestion des déchets solides. La Nouvelle-Écosse offre des programmes de recyclage en bordure de rue (accès de 100 %), de bac vert pour les déchets organiques des ménages (90 %) et de collecte des déchets en bordure de rue. Dans la plupart des régions et des municipalités, les déchets sont ramassés aux deux semaines. Par ailleurs, la Nouvelle-Écosse a établi un réseau d'environ 80 points de collecte « Enviro-Depot » qui acceptent les matières recyclables, y compris les contenants à boisson consignés, la peinture et les déchets électroniques.

La Nouvelle-Écosse interdit l'élimination dans les sites d'enfouissement sanitaires de certaines matières provenant des déchets d'emballage et de papier : contenants à boisson, carton ondulé, papier journal, boîtes de conserve et contenants pour nourriture en verre, ainsi que les sacs et les emballages en polyéthylène basse et haute densité. Par ailleurs, certaines municipalités ont interdit le déversement d'autres produits dans leurs sites d'enfouissement. Comme on le voit, les matières désignées pour le réacheminement varient légèrement d'une région et d'une municipalité à l'autre.

En 2013, la province a réacheminé 49 600 tonnes de déchets d'emballage et de papier provenant des ménages, à l'exclusion du secteur ICI. La province compte 10 installations de traitement.

1.1.3 Terre-Neuve-et-Labrador

À Terre-Neuve-et-Labrador, le réacheminement des déchets est géré par 11 autorités régionales chargées de la gestion des déchets situées dans les quatre régions de la province : le Labrador, la région Ouest, la région du Centre et la région Est. Chaque autorité régionale de gestion des déchets (Regional Waste Management Authority – RWMA) est chargée de concevoir, de financer et d'exploiter des systèmes régionaux de gestion des déchets.

Aucun service de recyclage n'est offert au Labrador, où les programmes mettent plutôt l'accent sur la réduction et la réutilisation des matières. Les trois autres régions (Ouest, Centre et Est) offre une combinaison de services, qui n'est ni uniformisée, ni obligatoire. Dans les trois régions, les zones urbaines offrent la collecte en bordure de rue (p. ex. : St. John's, Corner Brook), tandis que des dépôts sont utilisés dans certaines communautés rurales (p. ex., Gander,

Stephenville); toutefois, la situation devrait changer d'ici 2015. Les régions plus éloignées ont moins tendance à trier leurs déchets, la distance pour se rendre à un dépôt étant trop grande.

La gestion des contenants à boisson est assurée par un programme de gestion responsable de produits dont s'occupe une commission d'intendance multi-matières (Multi-Material Stewardship Board – MMSB), un organisme de la Couronne à qui le gouvernement a confié la responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et de gérer à l'échelle provinciale des programmes de réacheminement et de recyclage des déchets. La consigne sur les contenants à boisson s'applique aux contenants suivants : boîtes en aluminium; boîtes à boire; bouteilles en plastique et en verre; boîtes en acier; cartons à pignon. Dans la région Est, les contenants de lait sont également réacheminés au moyen d'une entente de REP volontaire conclue avec les producteurs laitiers. Il existe dans la province 56 points de collecte verts, qui acceptent principalement les contenants à boisson – la plupart sont permanents, mais il existe quelques emplacements satellites et unités mobiles qui desservent les régions éloignées. Enfin, 18 des points de collecte verts récupèrent le papier.

En 2013, la province a réacheminé 7 364 tonnes de déchets d'emballage et de papier, à l'exclusion du secteur ICI. La province compte une installation de traitement principale. La quantité réacheminée augmentera en 2014 lorsque des investissements majeurs dans l'infrastructure deviendront fonctionnels.

1.1.4 Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.)

C'est à l'Î.-P.-É. qu'on trouve le programme de recyclage le plus uniformisé parmi les provinces de l'Atlantique. Le programme est exploité par une société de gestion des déchets (Island Waste Management Corporation – IWMC), une société de la Couronne. L'IWMC exploite le programme des sacs de récupération, qui exige une séparation à la source des déchets d'emballage et de papier par le secteur résidentiel et le secteur ICI. Les municipalités n'interviennent pas dans la récupération en bordure de rue à l'île. Un service de collecte en bordure de rue est offert au secteur résidentiel pour tous les déchets d'emballage et de papier recyclables, et le secteur ICI doit assumer son propre service ou embaucher des transporteurs pour acheminer ses déchets aux dépôts de l'IWMC.

En 2008, des modifications législatives ont été apportées pour permettre la vente de contenants à boisson non réutilisables partout dans l'île et établir un système de consignation pour les contenants à boisson. La plupart des contenants à boisson vendus, à l'exception des produits laitiers, sont consignés, et un remboursement est versé au retour du contenant à l'un des neuf dépôts de la province. Les ressources tirées de ce système servent à financer le programme de recyclage. Le réseau de chauffage d'eau chaude alimenté aux biocombustibles à Charlottetown accepte une partie des produits de papier ciré, de sorte qu'une petite fraction de ce flux de déchets n'est pas recyclée.

En 2013, la province a réacheminé 11 600 tonnes de déchets d'emballage et de papier, à l'exclusion du secteur ICI. Les installations de traitement de la province sont exploitées par le secteur privé.

1.2 Survol des modèles de gestion responsable pour les déchets d'emballage et de papier

Un examen de la littérature et des pratiques en vigueur ailleurs a mis en lumière trois genres de modèles : 1) la gestion responsable de produits; 2) la responsabilité partagée et 3) la responsabilité élargie des producteurs (REP) à part entière. Les paragraphes qui suivent présentent un survol de chaque modèle, suivi d'un tableau récapitulatif (tableau 2).

1.2.1 Gestion responsable de produits/situation actuelle au Canada atlantique

De quoi s'agit-il?

Les programmes de gestion responsable de produits sont administrés par les gouvernements (les municipalités ou autres autorités régionales); en vertu de tels programmes, les fabricants, les propriétaires de marque et les premiers importateurs ne sont pas directement responsables ni du financement du programme, ni des activités du programme.

Comment de tels programmes fonctionnent-ils?

Ce sont des initiatives de réacheminement des déchets financés par les contribuables, autorisés par le gouvernement provincial dans tous les cas sauf au Nouveau-Brunswick, et mis en œuvre au niveau municipal soit par les municipalités, des autorités régionales ou une tierce partie contractuelle lorsque des services de collecte et de traitement sont assurés. Les programmes de recyclage pour la gestion responsable de produits peuvent être imposés par un règlement, ou ils peuvent être volontaires. Les producteurs n'assument aucune responsabilité financière ni matérielle dans un tel modèle. Toutefois, dans certains cas, les producteurs laitiers par exemple, leurs représentants ont réussi à négocier une contribution volontaire du secteur afin de payer pour le recyclage des emballages de lait.

Où ce type de modèle est-il utilisé?

Au Canada, seulement les provinces de l'Atlantique, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest emploient une approche fondée sur la gestion responsable de produits pour les déchets d'emballage et de papier. L'Alberta étudie actuellement la possibilité de désigner les déchets d'emballage et de papier comme des matières à gérer en vertu d'un modèle de REP, et la province vient de tenir des consultations officielles sur les options possibles.

Quels sont les avantages et les inconvénients de ce type de modèle?

Le principal avantage de ce modèle est qu'il donne aux municipalités un contrôle entier et exclusif sur l'exploitation et la gestion du programme. Elles peuvent établir le niveau de service, la liste des matières à recueillir et les conditions des ententes de services avec les entrepreneurs, et elles sont le principal lien avec le public et la collectivité en ce qui concerne la

collecte des matières recyclables. Le principal inconvénient est que les contribuables, et en particulier les contribuables municipaux, sont les seuls responsables du financement du programme; ils n'ont aucun contrôle sur les coûts associés au traitement des matières recyclables, et ils sont exposés aux fluctuations des marchés pour ces matières. La gestion responsable de produits est également une approche qui n'incite pas les producteurs à concevoir et à mettre en marché des emballages plus respectueux de l'environnement.

1.2.2 REP à responsabilité partagée

De quoi s'agit-il?

Le modèle de REP à responsabilité partagée est un programme administré par les gouvernements ou des organismes publics, mais avec des degrés variables de financement par les producteurs. Dans ce modèle, les municipalités ou les autorités régionales offrent des services de collecte et de recyclage de première ligne au secteur résidentiel et parfois au secteur des petites entreprises, et les producteurs versent un montant désigné à la municipalité afin de rembourser les coûts admissibles nets préétablis. Un programme de REP à responsabilité partagée est le modèle de gestion responsable le plus couramment utilisé par les programmes visant les déchets d'emballage et de papier.

Comment ce type de programme fonctionne-t-il?

Dans un modèle de REP à responsabilité partagée, les municipalités ou les autorités régionales continuent à administrer les programmes de collecte en bordure de rue et dans les dépôts, et assument la responsabilité du traitement des matières recueillies et leur vente sur les marchés finals. À l'heure actuelle, les municipalités ou les autorités régionales offrent ces services en utilisant leurs propres employés, équipements et installations, ou elles accordent des contrats à des entrepreneurs du secteur privé. Les producteurs obligés sont tenus de financer un pourcentage désigné des coûts municipaux nets uniquement pour le recyclage (et non pas les services de collecte des ordures), ce qui allège d'une fraction déterminée la responsabilité financière des municipalités à l'égard du recyclage.

Le public ne constaterait aucun changement visible suivant l'adoption d'un modèle de REP à responsabilité partagée quant aux niveaux de services offerts, car les municipalités ou les autorités régionales demeureraient le premier point de contact des services de recyclage (ou à l'Î.-P.-É., l'IWMC). Dans certains cas, grâce à un financement accru des producteurs, ce modèle pourrait effectivement contribuer à améliorer les programmes et ainsi à faire en sorte que les quatre provinces de l'Atlantique atteignent une norme de service similaire.

Dans un modèle de REP à responsabilité partagée, le programme peut être conçu de façon à maintenir l'exploitation des programmes de consignation déjà en place pour les contenants à boisson, puisqu'il s'agit habituellement de programmes performants où les taux de retour sont élevés dans toutes les provinces qui en sont dotées.

Où trouve-t-on ce type de programme à l'heure actuelle?

Le modèle suivi au Québec, en Saskatchewan, au Manitoba et en Ontario est le programme de REP à responsabilité partagée, et le niveau de financement par les producteurs varie d'une province à l'autre. Le modèle à responsabilité partagée est l'approche la plus courante en Europe.

Quels sont les avantages et les désavantages de ce modèle?

Le principal avantage de ce modèle est que les municipalités ou les autorités régionales maintiennent en place les programmes de recyclage existants ou peuvent élargir ces programmes s'ils veulent recueillir plus de déchets d'emballage et de papier, améliorer les taux de réacheminement et s'efforcer d'atteindre des objectifs plus ambitieux dans leur municipalité. Les municipalités ou les autorités régionales continueraient à être le joueur de premier plan en ayant une influence et un contrôle considérables sur la conception, le fonctionnement et les méthodes du programme. Souvent, les municipalités et les autorités régionales ont investi des ressources et des efforts substantiels au cours de nombreuses années pour établir des programmes de recyclage.

Il existe en Europe deux importants programmes de REP qui fonctionnent depuis de nombreuses années (Allemagne et Suède), et les deux envisagent de revenir à un modèle de responsabilité partagée, et ce pour deux raisons. La première est que le public continue à communiquer directement avec la municipalité pour obtenir des renseignements ou se plaindre d'un problème relié au service. La deuxième est que certaines municipalités proactives souhaiteraient atteindre des niveaux de réacheminement plus élevés et récupérer des déchets d'emballage et de papier qui ne sont pas recueillis actuellement par les programmes exploités par les producteurs, ce qui est impossible à faire si l'on ne participe pas à l'exploitation ou à la gestion du programme.

Dans le modèle de REP à responsabilité partagée, les producteurs contribuent financièrement au programme, mais ils n'exercent aucun contrôle direct sur ses activités. Au Canada, de nombreux producteurs visés par un programme existant de déchets d'emballage et de papier n'aiment pas ce modèle à cause de leur capacité plutôt limitée d'influer sur l'efficience ou la réduction des coûts du programme. C'est toutefois le modèle adopté depuis une dizaine années par les producteurs de provinces plus peuplées comme l'Ontario et le Québec, de sorte que la plupart des grands producteurs du Canada le connaissent. En Ontario, la contribution du producteur est de 50 %, et au Québec, elle est maintenant de 100 %.

Les producteurs ont leur mot à dire durant la conception du programme, et il existe habituellement un processus pour établir certains niveaux de financement admissibles de façon à déterminer les coûts précis qui peuvent être remboursés par une municipalité ou un organisme public qui fait le recyclage des déchets d'emballage et de papier. Dans certaines provinces, il peut y avoir des débats importants concernant la définition de 'coûts admissibles' et, en Ontario, les services d'un arbitre ont été retenus pour résoudre des différends entre les municipalités et Stewardship Ontario. Il est donc extrêmement important de préparer, lors de

la conception du programme, des listes par écrit claires et négociées des coûts admissibles pour éviter une telle situation. Par ailleurs, on devrait prendre en considération, dans la détermination des coûts admissibles, le fait que de nombreuses municipalités confient la prestation de ces services à des entrepreneurs et accordent les contrats en fonction de critères d'efficience, ce qui peut donner lieu à des activités aux coûts les plus bas et à plus forte valeur.

1.2.3 REP à part entière

De quoi s'agit-il?

Dans un modèle de REP à part entière, les fabricants, les propriétaires de marque et les premiers importateurs sont directement responsables du financement du programme (100 %) et des activités du programme.

Comment ce type de programme fonctionne-t-il?

Dans un programme de REP à part entière, les producteurs ont la responsabilité financière de toutes les activités du programme, y compris la collecte, le traitement et la commercialisation des matières récupérées. Si le modèle est appliqué dans son état pur, les municipalités ne jouent aucun rôle dans le programme, qui fonctionne de manière distincte et séparée des autres activités de gestion des déchets de la municipalité. Une municipalité pourrait cependant assumer le rôle de fournisseur de services et ainsi fonctionner de la même façon qu'un entrepreneur du secteur privé qui fournit des services de collecte et autres dans le cadre du programme. Un programme de REP à part entière fonctionnerait de manière semblable à d'autres programmes de REP, par exemple le programme visant les pneus, en vertu duquel l'industrie prend pleinement en charge les obligations du programme, y compris l'établissement et l'exploitation des systèmes de collecte et l'attribution de contrats pour la gestion en fin de vie.

Où trouve-t-on ce type de programme à l'heure actuelle?

En Allemagne, en Autriche et en Suède, les municipalités ne jouent aucun rôle dans le programme de REP à part entière. La Colombie-Britannique a adopté une approche de REP à part entière, mais les producteurs ont choisi d'offrir aux municipalités la possibilité de continuer à fournir à titre d'entrepreneur des services de collecte à l'organisme de gestion responsable qui administre le programme. La majorité des municipalités de cette province ont accepté ce rôle de fournisseur de services.

Quels sont les avantages et les désavantages de ce modèle?

Le principal avantage du modèle de REP à part entière est le contrôle direct sur les coûts dont bénéficieraient les producteurs, qui s'occuperaient de préparer, de proposer et d'accorder des contrats de collecte et de traitement des déchets d'emballage et de papier désignés aux fins de recyclage. En vertu de ce système, les producteurs sont incités financièrement à exploiter des programmes efficaces qui sont plus étroitement liés à la commercialisation des matières

récupérées. Dans un programme de REP à part entière pour des matières comme les pneus, les déchets électroniques, l'huile usagée, etc., les producteurs obligés ont dû financer et développer les marchés pour les matières recueillies. Il s'ensuit que, pour certaines matières recyclables, dont les pneus, de nouvelles entreprises de retransformation se développent pour faire du recyclage en boucle fermée et fabriquer des articles comme des bardeaux de toiture, du revêtement de sol et des matelas pour animaux. Cette responsabilité peut donc stimuler un design respectueux de l'environnement et l'établissement de nouvelles entreprises.

Des défis opérationnels peuvent se poser lorsqu'on passe d'un modèle de gestion responsable de produits à un modèle de REP à part entière, notamment :

- Que faire avec les installations et l'équipement de collecte et de traitement municipaux existants et comment gérer ces investissements si les producteurs prennent la relève? Le délaissement d'immobilisations publiques peut causer des problèmes.
- Que faire avec les contrats de service actuels conclus avec des entrepreneurs indépendants et comment les gérer dans le cas des municipalités qui accordent les contrats de services de recyclage et de traitement en sous-traitance?
- Comment gérer le changement pour que l'entrepreneur devienne le premier point de contact plutôt que la municipalité pour ce qui est des questions reliées aux niveaux de service et des demandes de renseignements? Étant donné que les municipalités s'occupent depuis longtemps des programmes de recyclage, les communications et l'éducation que nécessiterait un tel changement pourraient demander beaucoup d'efforts.

La pièce qui suit est un tableau comparatif qui recense certains des principaux avantages et désavantages des trois types de modèles de gestion responsable.

Pièce 2 : Tableau comparatif sommaire des modèles de gestion responsable

Gestion responsable de produits		REP à responsabilité partagée		REP à part entière	
Financement et exploitation au niveau municipal ou provincial		Degrés variés de financement par les producteurs (50-100 %) des coûts municipaux nets, les municipalités étant responsables de la collecte et du traitement		Entièrement financé par les producteurs, qui ont la responsabilité opérationnelle de la collecte et du traitement	
Situation actuelle en Atlantique		Sask., Man., Ont., Qué. Majorité des pays membres de l'UE		C.-B., Allemagne, Autriche, Suède	
Avantages	**Désavantages**	**Avantages**	**Désavantages**	**Avantages**	**Désavantages**
Plein contrôle sur la conception et l'exploitation du programme. Plein contrôle sur les déchets d'emballage et de papier à inclure. La municipalité ou l'organisme public exerce un contrôle sur la collecte et est le premier point de contact pour les demandes de renseignements du public. Message cohérent et clair au public concernant les niveaux de service et les rôles de la municipalité. Les provinces ou les municipalités peuvent faire des investissements à long terme dans l'infrastructure en toute confiance. Programme uniforme dans toute la région.	Aucune participation des producteurs. Le gouvernement et les consommateurs assument la totalité des coûts du recyclage des déchets d'emballage.	Maintien des activités municipales et des niveaux de service auxquels sont habituées les collectivités (cohérence). Possibilité de négocier un financement qui convient à chaque administration (une fourchette de 50 % à 100 % s'applique actuellement au Canada). Le public comprend clairement le rôle et la responsabilité de la municipalité à l'égard de la collecte. Possibilité d'officialiser un mécanisme de règlement des différends dans la conception du programme avec le secteur municipal pour le programme résidentiel. Possibilité d'uniformiser et de mettre en place des niveaux plus élevés de services de collecte et de recyclage. Certains programmes (Qué.) recevant une contribution financière plus élevée des producteurs ont donné lieu à une conception plus écologique de produits et à un code de pratique en matière de recyclage. Possibilité d'élargir les programmes de réacheminement des déchets d'emballage et de papier pour inclure les déchets produits par le secteur ICI. Pourrait utiliser des systèmes de conformité concurrentiels comme dans l'UE pour le secteur ICI et le secteur résidentiel.	Les producteurs n'ont aucun contrôle sur l'utilisation des fonds qu'ils versent et sur les coûts municipaux. Les programmes canadiens visent uniquement le secteur résidentiel. Possibilité de différends entre les municipalités et les éco-organismes au sujet des coûts admissibles et des niveaux de financement. Les producteurs et les municipalités peuvent développer une relation de confrontation : plus la contribution des producteurs est élevée, plus le nombre de différends et le niveau d'insatisfaction générale au sujet du contrôle des coûts sont élevés.	Les producteurs exercent un contrôle entier sur le système et peuvent agir sur les coûts du programme et rationaliser l'infrastructure. La participation à part entière des producteurs dans les activités peut stimuler une conception écologique innovatrice des emballages. Des systèmes de conformité concurrentiels pourraient s'appliquer comme dans l'UE pour le secteur ICI ou le secteur résidentiel. Possibilité d'uniformiser et d'atteindre des niveaux plus élevés de services de collecte et de recyclage sans coût pour les municipalités. Possibilité d'élargir les programmes de réacheminement des déchets d'emballage et de papier pour inclure les déchets produits par le secteur ICI.	Pas de participation directe des municipalités Risque que les municipalités offrent un niveau de service supérieur au programme convenu relatif aux déchets d'emballage et de papier si les coûts sont plus élevés que les montants négociés. Préoccupations soulevées par le délaissement d'immobilisations – les municipalités ont déjà investi à long terme dans l'infrastructure. Les programmes canadiens visent uniquement le secteur résidentiel. Défis associés à la transition d'un programme traditionnel exploité par la municipalité à un programme exploité par les producteurs. Il est difficile de communiquer au public que les municipalités ne sont pas responsables du service de collecte (soit elles ne jouent aucun rôle dans le service, soit elles agissent comme fournisseur de services/entrepreneur). L'Allemagne et la Suède revisitent leurs modèles et envisagent de revenir à un modèle qui permet un certain contrôle par les municipalités, car celles-ci veulent souvent fournir des services de collecte et de recyclage qui vont au-delà de ceux qu'offre le programme exploité par les producteurs.

1.3 Modèle de gestion responsable recommandé pour les déchets d'emballage et de papier pour le Canada atlantique

Le modèle de gestion responsable recommandé pour les déchets d'emballage et de papier pour le Canada atlantique est un :

Modèle de REP à responsabilité partagée

Dans un *modèle de REP à responsabilité partagée*, les municipalités/autorités régionales continueraient à exploiter et à gérer les programmes de collecte en bordure de rue et les dépôts et à en assumer l'entière responsabilité, comme elles le font actuellement, et les producteurs (les gestionnaires) financeraient les coûts de collecte et de traitement admissibles nets selon une formule convenue (la question du pourcentage des coûts nets qui sont financés est abordée à la section 1.4). Idéalement, ce modèle maintiendrait la prise de décisions au niveau local en matière de recyclage dans chaque province de l'Atlantique.

1.3.1 Justification du choix de ce modèle

Les arguments en faveur du modèle de REP à responsabilité partagée pour le Canada atlantique sont les suivants :

- Les municipalités/autorités régionales continueraient à être des joueurs de premier plan dans la prise de décisions relativement à la conception, à l'exploitation et aux méthodes du programme, ce qui est souhaitable pour la plupart des municipalités/autorités régionales qui ont investi des ressources et des efforts considérables pour établir des programmes et une infrastructure pour le recyclage.

- Dans les provinces qui comptent des collectivités petites ou éloignées où les autorités régionales offrent un réseau modeste de dépôts, les niveaux de services pourraient éventuellement être améliorés, puisque toutes les provinces s'efforceraient d'offrir un niveau de service uniforme au sein d'un programme harmonisé (voir la section 1.9, Aspects relatifs à la mise en œuvre).

- Un modèle de REP à responsabilité partagée permettrait également de maintenir les contrats conclus avec des récupérateurs et des entreprises de traitement qui exploitent déjà des services de recyclage.

- Un modèle à responsabilité partagée est le type de modèle le plus courant pour les déchets d'emballage et de papier au Canada et en Europe. En Europe, deux des trois pays qui ont adopté un modèle de REP à part entière (l'Allemagne et la Suède) examinent actuellement la possibilité de revenir à un modèle à responsabilité partagée.

- De plus, une approche à responsabilité partagée donnerait le temps aux municipalités et aux producteurs d'apprendre à travailler ensemble et à collaborer, et aussi d'élargir les programmes là où il est justifié de le faire afin de répondre aux nouvelles normes de programme harmonisées et de définir des mesures du rendement.

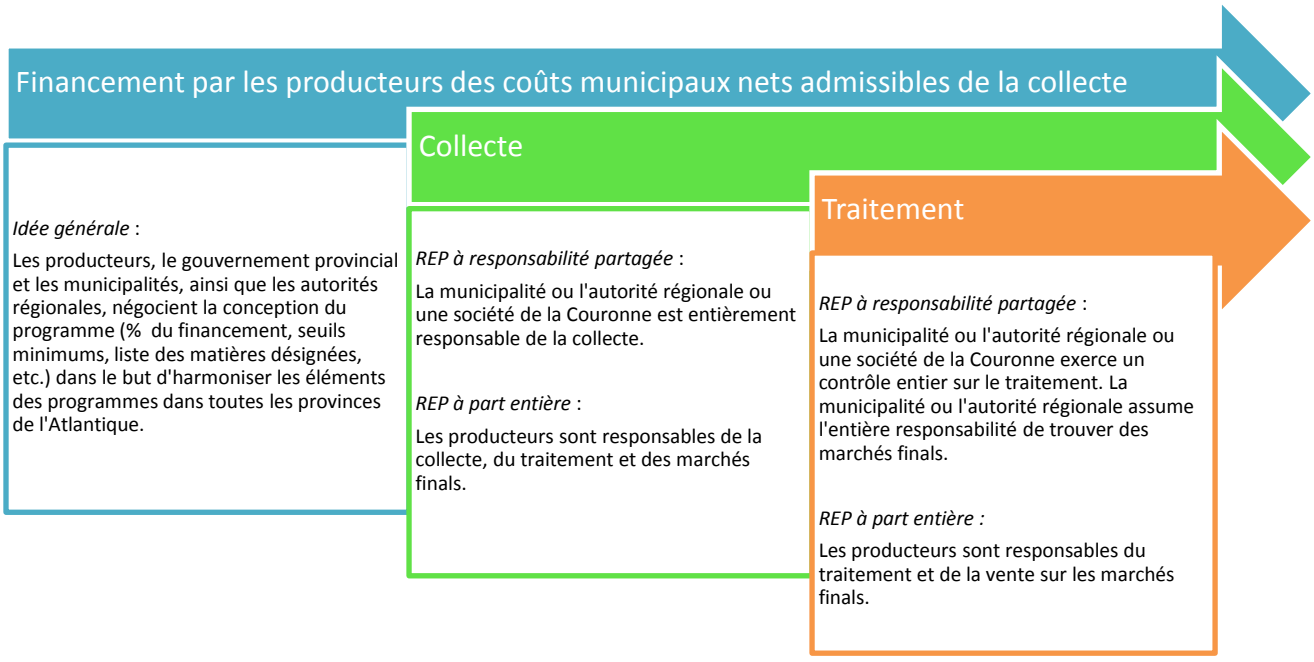
L'adoption de ce modèle permettra aux provinces de l'Atlantique de profiter des leçons tirées de la mise en œuvre du modèle de REP à part entière en Colombie-Britannique et de prendre connaissance des résultats d'une étude entreprise au Québec qui devrait s'achever en 2015 pour examiner les avantages et les désavantages ainsi que les coûts et les bénéfices associés à la transition d'un modèle de responsabilité partagée à un modèle de REP à part entière.

1.3.2 Degré de participation des producteurs dans un modèle de REP à responsabilité partagée

Dans les modèles de REP à responsabilité partagée pour les déchets d'emballage et de papier en Ontario, en Saskatchewan, au Manitoba et au Québec, les producteurs financent les coûts municipaux nets de la collecte et du traitement. Les coûts nets « admissibles » sont définis à l'étape de l'élaboration du plan du programme. À l'heure actuelle, au Canada, le pourcentage de la contribution varie d'un programme de déchets d'emballage et de papier à l'autre. D'autres détails sur le pourcentage du financement et les coûts des programmes sont présentés à la section 1.4.

La pièce qui suit explique les différences entre la REP à responsabilité partagée et la REP à part entière.

Pièce 3 : Différences entre la REP à responsabilité partagée et la REP à part entière



1.3.3 Types d'éco-organismes

La pièce qui suit présente les principaux détails des types d'éco-organismes établis pour d'autres programmes de gestion des déchets d'emballage et de papier au Canada.

Pièce 4 : Types d'éco-organismes de REP pour les déchets d'emballage et de papier

Nom de l'éco-organisme et année de création	Représentation au conseil d'administration	Emplacement des membres du conseil	Harmonisation avec un autre éco-organisme?	Transparence et production de rapports	Principales activités de l'éco-organisme
Multi-Material BC (MMBC) (2012)	Épiceries Détaillants Distributeurs Services alimentaires En 2014, on prévoit élargir le conseil de 7 à 15 membres	Ontario En 2014, on prévoit ajouter une représentation régionale aux comités du conseil	Oui – Canadian Stewardship Services Alliance (CSSA)	Rapports annuels sur le rendement au ministre de l'Environnement de la C.-B. États financiers exigés uniquement si des droits sont facturés au point de vente.	▪ Financement et exécution matérielle de la collecte et du traitement ▪ Administration des contrats de collecte et de traitement ▪ Audit des gestionnaires
Multi-Material Stewardship Western (MMSW) SK (2012)	Épiceries Produits de consommation Coopératives	Saskatchewan Ontario	Oui - CSSA	Aucune information déterminée	▪ Financement des coûts municipaux nets ▪ Optimisation des programmes municipaux/limitation des coûts ▪ Audit des gestionnaires
Multi-Material Stewardship Manitoba (MMSM) (2006)	Épiceries Produits de consommation Boissons Détaillants de papier imprimé Journaux Indépendant	Manitoba Ontario	Oui - CSSA	Rapports annuels au ministre de l'Environnement du Manitoba. Rapports sur le rendement et états financiers audités.	▪ Financement de coûts municipaux nets ▪ Optimisation des programmes municipaux/limitation des coûts ▪ Audit des gestionnaires
Stewardship Ontario (2003)	Fabricants de produits alimentaires et de consommation Détaillants Distributeurs Indépendant	Ontario	Oui - CSSA	Rapports annuels à WDO (organisme quasi-gouvernemental) Rapports sur le rendement et états financiers audités	▪ Financement de coûts municipaux nets ▪ Établissement annuel des droits sur les matières ▪ Optimisation des programmes municipaux/limitation des coûts. ▪ Audit des gestionnaires
Éco-Entreprise Québec (EEQ) (2005)	Fabricants de produits alimentaires et de consommation Détaillants Distributeurs Services Biens durables	Québec	Non	Rapports annuels à Recyc-Québec (organisme quasi-gouvernemental). Rapports sur le rendement et états financiers audités	▪ Financement de coûts municipaux nets ▪ Niveau prédéterminé de financement des coûts administratifs municipaux ▪ Établissement annuel des droits sur les matières ▪ Optimisation des programmes municipaux/limitation des coûts ▪ Audit des gestionnaires

Les éco-organismes ont tous comme mission de représenter leurs membres (gestionnaires ou producteurs) qui financent le programme et d'optimiser les coûts des programmes.

Remarque : Les gouvernements des provinces de l'Atlantique peuvent désigner le nombre et le type de représentants qu'ils préfèrent pour l'éco-organisme (c.-à-.d. le nombre de représentants locaux et indépendants en plus des représentants nationaux). Ils peuvent également désigner le type de transparence et de production de rapports qu'ils exigent de l'éco-organisme à l'intention des organismes dirigeants de l'Atlantique.

1.4 Coûts estimatifs du programme, obligation des gestionnaires et réacheminement

Pour élaborer un nouveau cadre de REP à responsabilité partagée, il faudra :

1. Comprendre les coûts des programmes actuels et du programme proposé sur la base des volumes estimatifs de déchets d'emballage et de papier réacheminés dans un cadre de REP à responsabilité partagée;
2. Définir la contribution des producteurs en pourcentage (%) aux coûts nets admissibles;
3. Établir les volumes potentiels de matières réacheminées dans le programme proposé.

Chacun de ces points est abordé dans les sections qui suivent.

Notons que le travail à faire pour justifier les coûts estimatifs du programme et établir les volumes potentiels de réacheminement est habituellement effectué par l'éco-organisme, estimations qui seraient approuvées par les gouvernements de l'Atlantique dans un plan de programme désigné. L'information sur ces aspects est présentée ici à titre préliminaire. Les gouvernements de l'Atlantique peuvent définir la contribution en pourcentage des producteurs qu'ils veulent dans un règlement. Il est recommandé que ce pourcentage soit harmonisé (c.-à-d. le même pourcentage désigné dans les quatre provinces).

1.4.1 Coûts du programme – Autres programmes canadiens de REP pour les déchets d'emballage et de papier

Les coûts typiques d'autres programmes canadiens de déchets d'emballage et de papier sont présentés ci-dessous. Sont compris les coûts d'administration et de gestion du programme, ainsi que les coûts nets admissibles (souvent appelés « coûts de la chaîne d'approvisionnement ») de la collecte et du traitement. Dans les programmes actuels, les coûts de la chaîne d'approvisionnement représentent entre 77 et 95 % de tous les coûts. Les autres coûts des programmes comprennent :

- L'élaboration de directives sur les pratiques exemplaires de la collecte et du traitement municipaux en vue du recyclage des déchets d'emballage et de papier;
- La direction d'activités d'optimisation du système et de développement des marchés pour les matières traitées;
- L'Audit des coûts municipaux (le « processus de vérification »);
- Les coûts d'administration comme les frais juridiques, les frais comptables, la gestion des salaires pour mettre en œuvre et administrer le programme;
- Les coûts relatifs à l'exécution de la loi payés aux organismes de réglementation publics;

La promotion et l'éducation – sensibilisation du public à l'égard du programme;
- La réalisation d'activités de recherche et de développement visant le recyclage de matières difficiles à recycler.

Par ailleurs, il faut aussi considérer les coûts de démarrage uniques du programme comme l'élaboration du plan d'écologisation, la consultation des parties prenantes, ainsi que le recrutement et l'enregistrement des gestionnaires. La pièce 5 montre le montant global en dollars des obligations des gestionnaires d'autres programmes et fournit l'information connue sur le rendement des programmes[1]. Les pièces 6 à 10 présentent d'autres détails sur les coûts des programmes[2].

Pièce 5 : Obligations des gestionnaires et aperçu du rendement

Obligation	Ontario		Manitoba		C.-B.		Québec	
	%	Obligation	%	Obligation	%	Obligation	%	Obligation
Montant de l'obligation des gestionnaires	50 % des coûts	104 005 507 $	80 % des coûts	11 076 642 $	100 % des coûts	23 500 000 $ (coûts de démarrage est.) 60 887 500 $ (coûts opération. est.)	100 % des coûts	128 000 000 $
Nombre de gestionnaires	4000 gestionnaires enregistrés, 1500 obligés (135 gestionnaires = 80 % des droits)		808 gestionnaires enregistrés, 585 obligés		678 gestionnaires enregistrés représentant 80 % des déchets d'emballage et de papier		1570 obligés	
Total d'emballage et de papier recueilli en tonnes	892 924 (données de 2012)		131 672 (données de 2012)		247 321 (données de 2014)		656 000 (données de 2010)	
Objectif de collecte	60 % (atteint 64 %)		aucun (atteint 54 %)		75 %		70 %	
% d'accès pour la population	99 %		93 %		73 %		99 %	

Pièce 6: Sommaire des coûts pour l'Ontario, 2013-2014 (l'obligation des gestionnaires est de 50 % des coûts nets)

Obligation des gestionnaires	2014	2013
Part des coûts nets admissibles	99 016 092 $	98 500 681 $
Promotion et éducation	-	900 000 $
Recherche et développement (R-D)	-	1 650 000 $
Gestion du programme	4 989 415 $	6 284 077 $
Obligation TOTALE	**104 005 507 $**	**107 334 758 $**
Variation en % d'une année sur l'autre	-3,1 %	

[1] Données de l'assemblée annuelle des gestionnaires du 31 octobre 2013 de la Canadian Stewardship Services Alliance Inc. (CSSA) (document de présentation sur Internet : http://www.cssalliance.ca/wp-content/uploads/2013/11/Final-Amalgamated-Presentations-October-31-2013.pdf), et rapport annuel d'Éco Entreprises Québec 2012.
[2] Idem.

Pièce 7 : Sommaire des coûts pour le Manitoba, 2013-2014 (l'obligation des gestionnaires est de 80 % des coûts nets)

Obligation des gestionnaires	2014	2013
Part des coûts nets admissibles	10 012 800 $	9 700 000 $
Promotion et éducation	720 000 $	700 000 $
Recherche et développement (R-D)	25 000 $	50 000 $
Gestion du programme	1 818 842 $	1 833 850 $
Excédent à retourner	(1 500 000 $)	-
Obligation TOTALE	**11 076 642 $**	**12 283 850 $**
Variation en % d'une année sur l'autre	-9,8 %	

Pièce 8 : Sommaire des coûts prévus pour la C.-B., 2014 (l'obligation des gestionnaires est de 100 % des coûts nets)

Obligation des gestionnaires	2014
Part des coûts de la chaîne d'approvisionnement	55 512 500 $
Promotion et éducation	1 000 000 $
Recherche et développement (R-D)	-
Gestion du programme	4 375 000 $
Coûts opérationnels pour 2014	**60 887 500 $**
Coûts de démarrage	7 500 000 $
Besoins en fonds de roulement au démarrage	16 000 000 $
Obligation TOTALE	**84 387 500 $**

En Saskatchewan et en Colombie-Britannique, les programmes de consignation pour les contenants à boisson seront maintenus. Cela signifie que les contenants en aluminium, dont la valeur est élevée, continueront à être recueillis dans les dépôts plutôt que par les nouveaux programmes, ce qui aura une incidence sur les revenus des programmes. Comme l'Ontario n'a pas de programme de consignation pour les contenants à boissons non alcoolisées, cette source de revenus reste dans le programme.

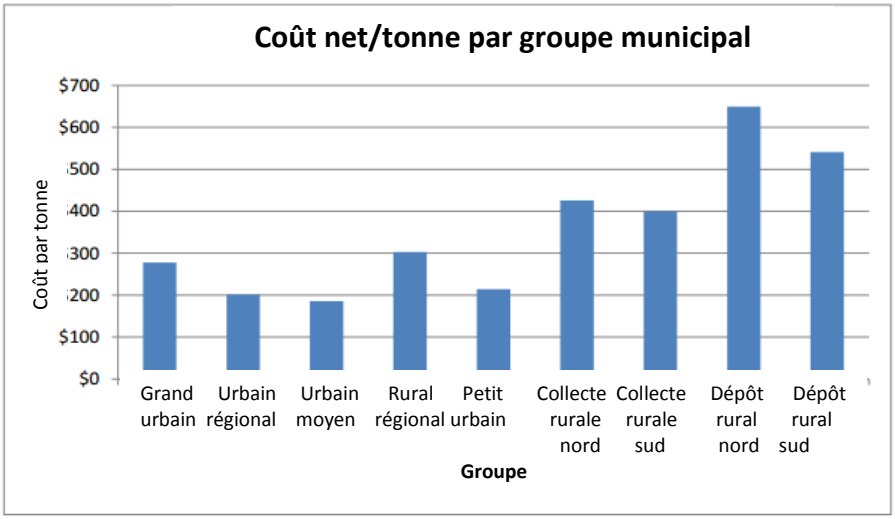
Pièce 9 : Rendement financier des détails des programmes en vigueur (2012)[3,4]

Coûts	Programs en vigueur		
	Manitoba	Ontario	Québec
Coût net par tonne	246,70 $	272,30 $	180 $ (données de 2010)
Gestion du programme en % du coût net	13,8 %	2,4 %	3 %
Coût net par habitant	15 $	19 $	15 $
Kg recyclés par habitant	60,3	69,6	83

[3] Pour les chiffres du Manitoba et de l'Ontario : document de travail de la CSSA pour l'assemblée générale annuelle, *Packaging & Printed Paper Programs across Canada: Look Back & Look Forward*, 31 octobre 2013.
[4] Pour les chiffres du Québec, données sur le nombre de tonnes récupérées tirées du rapport annuel (2012) d'EEQ, données sur la population de Statistiques Canada, et coûts calculés.

Waste Diversion Ontario (WDO) a analysé les coûts du programme par type de municipalité – les résultats de cette analyse donnent une idée des variations dans les coûts de programme entre les collectivités urbaines et les collectivités rurales. WDO a déterminé que les coûts variaient de 186 $/tonne dans une municipalité urbaine de taille moyenne à 649 $/tonne pour un dépôt en région rurale dans le nord de la province.

Pièce 10 : Coût net par tonne en Ontario par type de municipalité[5]



Le Québec a indiqué que, entre le démarrage du programme en 2005 et 2010, les coûts nets admissibles du recyclage ont baissé de 16 %, passant de 215 $ à 180 $ la tonne. Entre 2000 et 2010, la performance de la collecte sélective municipale résidentielle a augmenté de 44 %. Le programme de boîtes bleues de l'Ontario coûte généralement plus cher que celui du Manitoba, tant en termes de tonne (10 % de plus) que par habitant (27 % de plus). L'Ontario accepte plus de matières que le Manitoba dans son programme de recyclage, dont une plus grande variété de plastiques dont le recyclage coûte plus cher.

1.4.2 Coûts estimatifs du programme – programme de REP pour le Canada atlantique

Les coûts des programmes que l'on retrouve typiquement dans les autres provinces comprennent :

- les coûts de la chaîne d'approvisionnement (p. ex., coûts nets de la collecte et du traitement des autorités municipales);
- les activités de promotion et d'éducation (p. ex., des autorités municipales et de l'éco-organisme);
- les activités de recherche et développement réalisées par l'éco-organisme;
- la gestion/l'administration du programme (p. ex, gestion de l'éco-organisme, y compris la technologie de l'information, les services de comptabilité, l'audit et la vérification des coûts municipaux, et même que le paiement par l'éco-organisme de certains coûts reliés à l'application de la loi engagés par le gouvernement provincial).

[5] Waste Diversion Ontario 2013. *2012 Blue Box Program Financial Trends*, 3 décembre 2013. http://wdo.ca/files/6513/8610/0703/2012_Blue_Box_Financial_Summary.pdf

La pièce qui suit présente une estimation *partielle* des coûts des programmes pour donner une *indication* générale de la contribution que les producteurs obligés peuvent avoir à verser pour les coûts de la chaîne d'approvisionnement et les coûts de promotion et d'éducation qui sont remboursés aux autorités municipales/régionales. L'information présentée est fondée sur l'information obtenue d'autres provinces, ajustée en fonction de la population. Les hypothèses retenues sont énoncées après la pièce.

Les coûts de R-D ne sont pas inclus pour l'instant, car il n'est pas certain si un programme distinct de R-D est nécessaire pour la région du Canada atlantique étant donné que la R-D est plutôt abondante dans les autres provinces. De plus, pour ces estimations préliminaires, on suppose que les fournisseurs de services actuels maintiennent leur rôle de promotion et d'éducation, de sorte que ce coût est compris dans les estimations ci-dessous, et il est habituellement inclus dans les coûts nets admissibles à rembourser par les producteurs.

Nous n'avons pas pu obtenir des données actuelles sur les coûts du recyclage de toutes les provinces examinées pour la présente étude. Cependant, les estimations préliminaires de l'obligation des producteurs ont été établies à partir des données sur le réacheminement des programmes actuels des quatre provinces et des autres hypothèses énoncées après le tableau qui suit. La Nouvelle-Écosse et l'Î.-P.-É. ont les programmes les plus stables, les données sur le réacheminement et les coûts étant demeurées relativement les mêmes au cours des récentes périodes de rapport; en revanche, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador connaissent actuellement des changements transformationnels de leurs systèmes de gestion des déchets, de sorte que leurs coûts devraient changer considérablement au cours des prochaines années.

Les coûts estimatifs changeront en fonction des éléments adoptés pour le programme choisi. Notons que ces hypothèses présument que les exploitants du programme conserveront les revenus des programmes de consignation (voir la section 1.4.3).

L'élément budgétaire important non compris pour l'instant est les coûts globaux de la gestion du programme pour l'éco-organisme, élément qui inclut des aspects tels que les systèmes de technologie de l'information, les processus comptables, la gestion, l'audit et la vérification des données, et le remboursement des coûts provinciaux reliés à l'application de la loi. L'éco-organisme devra établir les estimations de coûts pour cette partie du programme.

Remarque : Les estimations de coûts partielles qui sont fournies constituent un point de départ à une analyse plus poussée dans le cadre de la planification du programme. Les estimations pourront être précisées à mesure que la planification du programme avance.

Pièce 11 : Estimations préliminaires (partielles) de l'obligation des gestionnaires pour les coûts de la chaîne d'approvisionnement en 2018-2019 (date éventuelle du lancement d'un programme de REP)

Statistiques	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	T.-N.-L.	Atlantique
Population desservie					
Population provinciale	140 204	921 727	751 171	514 536	2 327 638
% de la population ayant accès au recyclage	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Réacheminement de l'emballage et du papier					
Quantité consommée par habitant (kg)	78	78	78	78	78
Marché total de l'emballage et du papier (t/par habitant par population)	10 967	72 098	58 757	40 247	182 070
% de collecte visé (*Exemple : 60 %* - les provinces peuvent choisir un % différent)	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %
Tonnage visé (t / % du marché)	6 580	43 259	35 254	24 148	109 242
Montant préliminaire de l'obligation des producteurs pour le remboursement des coûts de la chaîne d'approvisionnement et des coûts de promotion et d'éducation					
Emballage et papier, net en $/t	425	400	425	475	431
Emballage et papier, total en $	2 796 557 $	17 303 604 $	14 983 112 $	11 470 534 $	46 553 807 $
Obligation des producteurs, remboursement à 80 %	80 %	80 %	80 %	80 %	80 %
Obligation des producteurs en $, remboursement à 80 %	2 237 246 $	13 842 883 $	11 986 490 $	9 176 427.48 $	37 243 046 $
Obligation des producteurs, remboursement à 100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Obligation des producteurs en $, remboursement à 100 %	2 796 557 $	17 303 604 $	14 983 112 $	11 470 534 $	46 553 807 $

Les montants de l'obligation *estimative* des producteurs comprennent uniquement le remboursement des coûts de la chaîne d'approvisionnement et des coûts de promotion et d'éducation, et ils ont été établis par des calculs progressifs comme suit :

- Les **populations provinciales** sont basées sur le recensement de 2011 de Statistique Canada.
- Les pourcentages de **l'accès de la population** représentent la proportion de résidents qui devraient être desservis par un futur programme de REP, fondée sur les niveaux attendus de service une fois que les projets d'infrastructure sont pleinement mis en œuvre (voir la section 2.2).
- La **population desservie** est calculée en multipliant la population totale par l'accès de la population.
- La quantité **d'emballage et de papier par habitant** est la quantité estimative de matières consommées par les résidents de chaque province. Il s'agit d'une moyenne des taux calculés pour l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique (69 kg, 109 kg et 56 kg respectivement). Dans le cadre de la mise en œuvre du programme, Il y aurait lieu de faire des calculs plus précis pour tenir compte du volume relativement élevé de matières produites par les touristes à l'Î.-P.-É.
- Le **marché total** en tonnes provient des taux par habitant multipliés par la population desservie dans chaque province.
- Le **% visé pour l'emballage et le papier** est le taux global souhaité de réacheminement/recyclage des matières dans chaque province. Le taux retenu pour la présente analyse (60 %) est celui de l'Ontario.
- Le **tonnage visé pour l'emballage et le papier** vient des tonnages du marché multipliés par le pourcentage visé.
- Les **coûts nets par tonne pour l'emballage et le papier** sont ajustés selon les valeurs de l'Ontario. Ces coûts dépendront des matières qui sont incluses. L'estimation de base équivaut au coût pour le « sud rural » en Ontario, soit 400 $/t (voir la pièce 10); les coûts sont ensuite ajustés à la hausse pour prendre en considération la proportion de communautés rurales et urbaines et la proximité des marchés finals.

- Le **total des coûts pour l'emballage et le papier** a été calculé en multipliant les tonnages visés par les coûts nets par tonne.
- Les **pourcentages de l'obligation des producteurs** sont établis en fonction du niveau souhaité au Canada atlantique, déterminé à la suite des entrevues effectuées.
- Les **obligations de financement des producteurs** sont les remboursements annuels des coûts admissibles obtenus en multipliant le total des coûts par tonne par les pourcentages de l'obligation de financement des producteurs.

Facteurs d'incertitude clés :

- Les déchets d'emballage et de papier par habitant (allant de 56 kg à 109 kg)
- Les coûts nets par tonne (allant jusqu'à 600 $/t)
- Les chiffres sont basés sur des programmes qui comprennent des droits de gestion responsable pour le carton pour boîtes (à Halifax, le carton pour boîtes est composté plutôt que recyclé).

1.4.3 Systèmes de consignation pour les contenants à boisson

Des systèmes de consignation pour les contenants à boisson existent dans les quatre provinces. Les programmes sont financés par les consommateurs et gérés directement ou indirectement par des organismes publics dont le mandat est établi par une loi ou un règlement. Les contenants inclus dans les programmes de consignation sont très similaires dans les quatre provinces. Voici un résumé des programmes respectifs des provinces.

- Nouvelle-Écosse : Le système de consignation pour les contenants à boisson a été établi en 1996 en vertu du règlement sur la gestion des déchets solides de la province, et il est géré par RRFB Nova Scotia au moyen d'un réseau de propriétaires-exploitants de dépôts enregistrés indépendants. Le programme est un système de consignation à demi-remboursement, 50 % de la consigne sur chaque contenant étant remboursé lorsqu'il est rapporté.

- Nouveau-Brunswick : Le Programme de gestion des récipients à boisson du Nouveau-Brunswick est assujetti à la *Loi sur les récipients à boisson* de 1992. Les distributeurs sont directement responsables de la collecte et du recyclage des contenants qu'ils introduisent sur le marché au Nouveau-Brunswick. Les distributeurs de boissons gazeuses ont établi Encorp Atlantique Inc. dans le but de travailler ensemble pour satisfaire à leurs obligations en vertu de la loi, tandis qu'ANBL (la Société des alcools du Nouveau-Brunswick) gère ses propres contenants et obligations. Tant Encorp Atlantique Inc. qu'ANBL ont présenté des plans acceptables de gestion des contenants à boisson au ministre. Le programme du Nouveau-Brunswick est un système de consignation à demi-remboursement, 50 % de la consigne sur chaque contenant étant remboursé lorsqu'il est rapporté. Les contenants à boisson réutilisables sont gérés selon un modèle de plein remboursement. Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux délivre des permis aux « centres de remboursement », entreprises indépendantes qui sont chargées de compter et de trier les contenants retournés par les consommateurs.

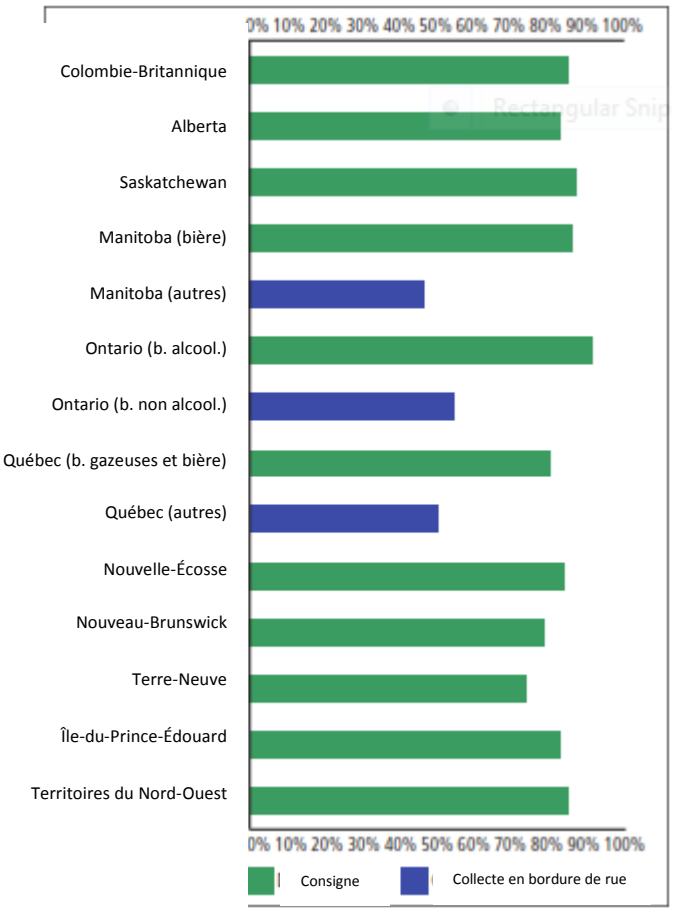
- Île-du-Prince-Édouard : Depuis mai 2008, tous les contenants à boisson à usage unique, à l'exception des produits laitiers, sont visés par le système de gestion des contenants à boisson de la province, qui exploite un programme de consignation à demi-remboursement pour les contenants retournés aux points de collecte des contenants. La province est propriétaire du programme.

- Terre-Neuve-et-Labrador : Le programme de recyclage des contenants à boisson fonctionne depuis 1997. Il est géré par le Multi-Material Stewardship Board en vertu du règlement sur la gestion des déchets. Le programme rembourse 50 % de la consigne sur les contenants à boissons alcoolisées, et environ 70 % sur les contenants à boissons non alcoolisées. Les excédents du programme sont versés à un fonds en fiducie pour la gestion des déchets. Les contenants sont retournés à un réseau de dépôts verts, exploités en vertu d'un permis du MMSB.

Taux de récupération des contenants à boisson

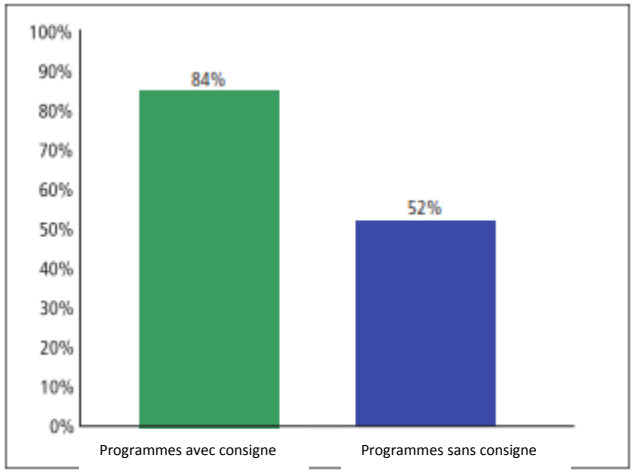
Les données nationales recueillies sur les taux de récupération des contenants à boisson montrent que les systèmes de consignation atteignent systématiquement des taux de récupération plus élevés comparativement aux systèmes sans consigne. Les données récentes montrent que les provinces ayant un système de consignation ont un taux de récupération total de 84 %, alors que les programmes sans consigne ont un taux de récupération de 52 %[6].

Pièce 12 : Taux de collecte par province, tous les contenants à boisson, 2010[7]



[6] CM Consulting, *Who Pays What Report: An Analysis of Beverage Container Recycling in Canada*, 2012
[7] Idem

Pièce 13 : Rendement des programmes avec consigne, 2010[8]



Remarque : Il est recommandé de maintenir la gestion des emballages de boisson au moyen des systèmes de consignation, ce qui peut être précisé dans un règlement.

1.4.4 Pourcentage de la contribution des producteurs

La pièce 14 présente le pourcentage de la contribution des producteurs appliqué dans les autres programmes de déchets d'emballage et de papier du Canada, soit ceux du Manitoba, de l'Ontario et du Québec, de la Colombie-Britannique (2014) et de la Saskatchewan (2015)[9].

Pièce 14 : Cinq modèles canadiens où les producteurs financent un % des coûts nets

	Programmes actuels			Programmes planifiés	
	Manitoba	Ontario	Québec	Colombie-Britannique	Saskatchewan
% des coûts nets payés par l'industrie	80 %	50 %	100 %	100 %	75 %
Modèle	Exploité par les municipalités	Exploité par les municipalités	Exploité par les municipalités	Exploité par l'industrie (mai 2014)	Exploité par les municipalités (janvier 2015)

Avantages d'exiger une contribution de 100 % des producteurs

- **Le Québec a été la première province à établir un précédent en passant à un modèle de REP à responsabilité partagée à 100 % tout en maintenant le contrôle de la collecte et du traitement par les municipalités.** Passer d'une contribution de 80 % à une contribution de

[8] CM Consulting. *Who Pays What Report: An Analysis of Beverage Container Recycling in Canada*, 2012
[9] À l'origine, le programme de la Saskatchewan devait être lancé en 2014, mais a dû être reporté à 2015 pour donner le temps nécessaire à la mise en place de l'infrastructure dans toutes les régions de la province afin d'assurer un niveau de service uniforme partout.

100 % ne signifie pas que les autorités régionales perdent le contrôle (ce qui arriverait uniquement dans un modèle de REP à part entière où il est établi dans un règlement que les producteurs s'occupent de la collecte et du traitement, comme en Colombie-Britannique). Le Québec a augmenté le pourcentage financé par les producteurs dans son modèle de responsabilité partagée de façon progressive, relevant le pourcentage aux deux ans. Ces augmentations planifiées du montant de la contribution sont établies dans un règlement, et la province s'est assurée que les municipalités conservaient le contrôle de la collecte et du traitement. Ce type de changement peut être énoncé dans un règlement. Notons que le Québec oblige également les producteurs à payer 50 % du coût de l'élimination des matières résiduelles à l'installation de recyclage des matières (matières non recyclables ou matières recyclables contaminées – l'autre moitié est assumée par les municipalités).

- **Une contribution en pourcentage plus élevée fera en sorte que la vaste majorité des coûts du recyclage seront couverts, ce qui abaisse le besoin de compter sur les redevances de déversement aux sites d'enfouissement pour subventionner les dépenses liées au recyclage.** Les autorités municipales et régionales du Nouveau-Brunswick ont indiqué qu'elles souhaitaient une contribution à 100 % des producteurs pour financer ce nouveau programme, car dans certaines régions du Nouveau-Brunswick, les redevances de déversement sur les matières éliminées au site d'enfouissement aident à payer les coûts des programmes de recyclage (interfinancement). Si les facteurs qui sous-tendent le recyclage des déchets de papier et d'emballage sont efficaces (cibles, plans d'action, réglementation), la quantité de matières envoyées au site d'enfouissement devrait diminuer, ce qui réduira les revenus et augmentera les coûts du recyclage simultanément. De plus, les contribuables n'auront plus à assumer de responsabilités financières relativement à des déchets dont la conception et l'utilisation échappent à leur contrôle. Pour cette raison, les exploitants régionaux savent que, pour que la transition soit financièrement viable et la plus bénéfique possible pour l'environnement, il est souhaitable que la contribution des producteurs soit élevée.

- **Il est possible que des détaillants nationaux situés au Canada atlantique surfacturent aux consommateurs de l'Atlantique des coûts qu'ils ont l'obligation de payer aux programmes de REP dans d'autres provinces**. Souvent, les détaillants nationaux établissent leurs prix pour l'ensemble du pays, de sorte qu'il est possible que les consommateurs de l'Atlantique contribuent indirectement aux programmes de recyclage d'autres provinces parce que les coûts des producteurs dans d'autres provinces sont intégrés aux coûts d'emballage et de produits qui, dans la plupart des cas, sont commercialisés à l'échelle nationale. En fixant un pourcentage plus élevé pour la contribution, on s'assure que les coûts de la région de l'Atlantique sont couverts et que le financement sert aux récupérateurs et aux entreprises de traitement basés au Canada atlantique.

Désavantages d'exiger une contribution de 100 % / avantages d'exiger une contribution de 80 %

- **Les municipalités doivent éviter de voir le financement par les producteurs comme des fonds « supplémentaires » dont elles disposeront en plus des impôts fonciers qui couvrent les coûts du recyclage.** En vertu d'un nouveau modèle de REP, le grand public s'attendra à voir des réductions correspondantes du relevé d'impôt foncier pour certains coûts de la collecte

en bordure de rue, qui seront maintenant financés par les producteurs plutôt qu'à même l'assiette fiscale. Les municipalités des quatre provinces devront satisfaire à cette attente au moment de la mise en œuvre du nouveau programme afin de s'assurer que le modèle de REP soit pleinement réalisé, les coûts passant des contribuables aux producteurs. Si le programme de l'Atlantique fixe le financement par les producteurs à 80 %, les municipalités peuvent quand même facturer aux contribuables une petite partie (~20 %) des coûts de la collective sélective, de sorte que la pression des contribuables pour que ces coûts soient complètement éliminés du relevé d'impôt foncier sera moins forte.

- **Le volume de déchets d'emballage et de papier à récupérer au Canada atlantique est beaucoup plus faible que dans d'autres provinces en raison des populations moins nombreuses.** Les coûts de l'administration du programme (les services administratifs comme la technologie de l'information, les services de comptabilité, le personnel, etc.) demeurent les mêmes, peu importe le volume de déchets d'emballage et de papier récupéré; en conséquence, dans les provinces où le volume est moins élevé en raison d'une population moins nombreuse, les coûts d'exploitation du programme peuvent être beaucoup plus élevés que dans les provinces plus peuplées. Au Manitoba, le coût de gestion du programme est de près de 14 % des coûts nets, tandis qu'en Ontario, il est de 2,4 %, et au Québec, de 3 %. Il est probable que le programme du Canada atlantique coûte légèrement plus cher que d'autres programmes et que le pourcentage se rapproche de celui du Manitoba, en supposant une contribution de 100 % par les producteurs.

Remarque : Le pourcentage de la contribution peut être fixé dans un règlement.

1.4.5 Considérations relatives aux exemptions

Exemptions actuelles dans les programmes existants

Le tableau qui suit présente les conditions actuelles des seuils minimums sous lesquels les entreprises ne sont pas obligées de contribuer financièrement aux activités du programme.

Pièce 15 : Seuils minimums des programmes actuels pour accorder une exemption aux producteurs

Détails	Ontario	Manitoba	Colombie-Britannique	Québec
Conditions de l'exemption	<2 M $ en revenus; ou <15 tonnes de déchets d'emballage et de papier fournies au marché Le secteur des journaux est exempté	<750 000 $ en revenus tirés du marché manitobain	<1 M $ en revenus; ou <1 tonne de déchets d'emballage et de papier fournie au marché; ou L'entreprise a un point de vente au détail unique et n'est pas approvisionnée ou exploitée comme franchise, membre d'une chaîne ou sous une bannière; ou Est un organisme de bienfaisance enregistré.	<1 M $ en revenus; ou <10 tonnes de déchets d'emballage et de papier fournie au marché.
Tarif unique pour les petites entreprises?	Non	Non	Oui : droit annuel de 150 $ pour présenter sa déclaration. 550 $ pour les producteurs qui fournissent de 1 à 2,5 t de déchets d'emballage et de papier au marché; 1 200 $ pour les producteurs qui fournissent de 2,5 à 5 t de déchets d'emballage et de papier au marché	Non
Population (2013)	13 538 000	1 265 000	4 582 000	8 155 300

Dans d'autres programmes, les producteurs qui satisfont aux critères des seuils minimums doivent s'enregistrer auprès d'un éco-organisme et signer une déclaration annuelle pour indiquer qu'ils sont sous le seuil, donc exemptés. Le Manitoba, une province comptant une population beaucoup plus petite que les autres provinces figurant dans la pièce qui précède, applique un seuil d'exemption beaucoup plus bas en raison du nombre d'entreprises plus faible qu'on y trouve comparativement aux autres provinces incluses. Il est important de choisir un seuil minimum qui convient à l'ensemble des provinces de l'Atlantique.

Seulement un programme canadien a proposé l'utilisation d'un tarif unique pour les producteurs de faibles volumes de papier et d'emballage. Cette approche s'est avérée difficile pour le lancement du programme en Colombie-Britannique. Bien que le tarif unique vise à rendre les règles du jeu équitables, ce qui est effectivement un aspect important pour les producteurs – qui veulent un programme équitable, son application pour les très petits volumes d'emballage et de papier mis sur le marché a donné lieu à de la confusion au sujet du programme, et des secteurs entiers d'entreprises ont déclaré ne pas vouloir participer, lançant des campagnes publicitaires pour empêcher le lancement du programme tant que d'autres consultations n'auraient pas lieu. Il peut être perçu comme un fardeau par les petites entreprises d'avoir à estimer et à suivre la quantité de déchets d'emballage et de papier qu'elles produisent et fournissent au marché afin de déterminer si elles se trouvent sous le seuil.

Les entreprises de l'Atlantique

Le nombre d'entreprises au Canada atlantique est moindre que celui de toutes les autres provinces. Par exemple, les données préliminaires de 2011 d'Industrie Canada[10] montrent, pour les quatre provinces de l'Atlantique combinées :

- 18 entreprises de fabrication de papier,
- 1820 magasins d'aliments et de boissons au détail (épicerie, boutiques spécialisées, alcool),
- 352 magasins de fourniture de tout genre / grands magasins,
- 380 magasins de fournitures de bureau / papeterie.

Les 9 entreprises au sommet des revenus sur les 18 fabricants de papier déterminés ont des revenus annuels inférieurs à 650 000 $. On remarque un secteur de l'alimentation et de boissons au détail plus important et, au sein de ce groupe, la plus grande partie des entreprises (environ 910 sur 1820 entreprises), ont un revenu annuel approximatif de 1,5 million de dollars.

Recommandations :

- **Une analyse plus poussée de l'incidence sur les entreprises de l'Atlantique pourrait être nécessaire.** Une évaluation plus détaillée de l'incidence sur les entreprises qui contribuent aux déchets d'emballage et de papier en Atlantique doit être effectuée avant qu'une recommandation puisse être faite quant à l'opportunité ou non d'une exemption. L'idéal serait d'analyser deux ou trois options (p. ex., aucune exemption, ou 1 ou 2 seuils d'exemption) pour permettre les comparaisons des options et la prise d'une décision éclairée qui prend en compte le fardeau potentiel sur les petites entreprises.

- **Réaliser une étude de marché sur le secteur des entreprises de l'Atlantique montre que les gouvernements de l'Atlantique ont à cœur les intérêts des entreprises de la région.** D'autres provinces ont laissé à l'éco-organisme la tâche de décider s'il y aurait une exemption ou non dans leur plan de programme, ce qui a entraîné de la confusion et suscité la perception selon laquelle les petites entreprises de certaines provinces (p. ex., en C.-B.) subissaient d'importantes répercussions financières. La situation a donné lieu à des relations publiques tendues entre l'éco-organisme et les entreprises locales, ainsi qu'entre les organismes de réglementation et les entreprises locales, qui se sentent abandonnées.

Remarque : Les exemptions peuvent être établies dans un règlement.

[10] Industrie Canada. *Outil d'analyse comparative pour les PME*. Consulté dans Internet en avril 2014 : http://www.ic.gc.ca/eic/site/pp-pp.nsf/fra/accueil

1.5 Processus pour définir et vérifier les coûts nets admissibles

L'élaboration d'un nouveau programme de REP à responsabilité partagée comprend la définition des coûts nets admissibles que devront rembourser les producteurs. Les prochains paragraphes passent en revue les processus en place pour définir les coûts nets admissibles.

1.5.1 Définir et vérifier les coûts nets admissibles

La méthode utilisée pour définir les coûts nets admissibles du recyclage varie selon les programmes – voir ci-dessous.

L'approche de l'Ontario

En Ontario, les coûts nets admissibles sont définis dans le plan du programme élaboré par l'éco-organisme et approuvé par WDO. La *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* exigeait que le ministre de l'Environnement adresse une lettre de demande de programme à WDO pour autoriser l'élaboration du programme. Cette lettre indiquait que le programme devait comprendre :

- La *méthode* à utiliser par les municipalités pour calculer le total des coûts nets engagés pour le recyclage;
- La *formule de financement* à utiliser pour déterminer les paiements aux municipalités, y compris les variations dans les coûts en fonction des différences entre le Nord et le Sud et les régions rurales et les régions urbaines;
- Une mesure financière *d'incitation à la performance* pour encourager l'efficience et l'efficacité du programme.

WDO et Stewardship Ontario (l'éco-organisme) ont mis au point la méthode de calcul pour les municipalités, la formule de financement pour déterminer les paiements aux municipalités ainsi que toutes les mesures incitatives connexes visant à encourager l'efficience et l'efficacité du programme. Ces aspects sont tous définis dans l'entente du programme, qui est un arrangement contractuel entre Stewardship Ontario et WDO. Une communication de données annuelle à WDO permet de recueillir des renseignements sur les coûts du programme, les volumes et de l'information sur les types de systèmes de toutes les collectivités. Les données ainsi recueillies sont vérifiées, analysées et entrées dans le modèle de financement des coûts des municipalités.

Limitation des coûts : il existe de nombreuses politiques et pratiques que les municipalités doivent suivre pour recevoir leur contribution financière, dont : suivre les conseils de WDO pour attribuer des contrats qui réduisent les coûts; utiliser les fréquences de prestation de services et le type de services de collecte approuvés par WDO; suivre les conseils de WDO pour les ententes de partage de services; participer à la vérification des communications de données municipales; fournir à WDO des données sur les revenus, la planification des dépenses en capital et les budgets annuels.

Coûts nets admissibles définis dans les programmes de l'Ontario et de la Saskatchewan

- Là où le service de collecte est donné en sous-traitance, les paiements aux entrepreneurs;
- Le coût amorti des bacs pour la collecte;
- Là où le service de collecte est assuré par le personnel de l'administration locale :
    1. Le coût amorti des véhicules de collecte;
    2. Les coûts d'exploitation de la collecte, y compris :
        - les salaires, les frais généraux et le service de la paie, les dépenses liées à la formation du personnel;
        - les réparations et l'entretien des véhicules, et le carburant;
        - les frais publicitaires comme le temps d'antenne à la radio, la conception graphique, les frais postaux, etc.;
        - les licences et permis, les assurances;
        - les services d'utilité publique, le loyer, les coûts de location, les taxes;
        - les intérêts sur la dette pour acquérir les bâtiments, le matériel ou les véhicules nécessaires;
        - la technologie de l'information pour le service du programme;
        - les frais juridiques pour le service du programme.

L'approche du Manitoba

Au Manitoba, les coûts nets admissibles sont décrits dans le plan du programme approuvé[11]. MMSM applique des taux de financement en fonction de catégories municipales qui sont établies selon la taille de la population. Une « norme d'efficience » a été instaurée, et elle sert de base pour établir le taux de financement de chaque catégorie. Le tableau des coûts par tonne métrique pour le Manitoba est le suivant :

Catégorie de population	Taux par tonne métrique*
0 – 1 000	**324,22 $**
1 001 – 5 000	**234,68 $**
5 001 – 15 000	**190,46 $**

Norme d'efficience du Manitoba utilisée pour évaluer les coûts municipaux[12]

1. Une communication de données annuelle permet de recueillir des renseignements sur les coûts du programme de recyclage, les volumes et de l'information sur les types de systèmes auprès de toutes les collectivités participantes. Les données provenant de ces collectivités sont vérifiées, analysées et entrées dans le modèle de financement des coûts des municipalités.

2. Les collectivités sont triées selon leur population, et le coût médian de chaque groupe de population est déterminé en fonction des coûts de recyclage nets moyens par tonne pour les collectivités de cette catégorie de population.

3. Les collectivités dans chaque catégorie de population reçoivent 80 % du coût net médian par tonne pour cette catégorie de population, ce qui détermine la « norme d'efficience » de ce groupe pour une année donnée.

4. Les collectivités qui exploitent le programme à un coût inférieur à la norme d'efficience reçoivent un financement supérieur à 80 % de leurs coûts, tandis que les collectivités qui exploitent le programme à un coût supérieur à la norme d'efficience reçoivent moins que 80 % de leurs coûts, ce qui les incite à abaisser leurs coûts.

5. Durant l'année 1, des critères sont établis pour permettre de déterminer si les programmes de recyclage fonctionnent effectivement selon des pratiques exemplaires. Le coût signalé pour les collectivités qui ne satisfont pas aux critères des pratiques exemplaires n'est pas inclus dans le calcul du coût net médian. À l'instar des coûts du programme dont l'analyse montre qu'il s'agit de valeurs statistiques aberrantes, les coûts de ces collectivités ne sont pas inclus dans le calcul de la norme d'efficience, peu importe la catégorie de population. Toutefois, ces collectivités peuvent recevoir des paiements de soutien au recyclage.

6. Si une collectivité ou un groupe de collectivités a une population suffisante ou comporte d'autres caractéristiques distinctes qui influent sur ses coûts de recyclage, il y aura lieu d'envisager de créer une autre catégorie de population aux fins du calcul des taux de financement.

[11] MMSB. *PPP Program Plan*, 2009. http://Stewardshipmanitoba.org/wp-content/uploads/2013/MMSM_PPP_Program_Plan_June_22_09_Plan_and_Appendices.pdf
[12] Idem

L'approche du Québec

Au Québec, la formule de financement appliquée aux municipalités a été mise au point par le gouvernement et est établie dans un règlement. Certaines municipalités, en particulier les municipalités plus grandes, ne sont pas satisfaites de la formule.

Éviter l'arbitrage entre les producteurs et les municipalités a été une stratégie importante dans cette province. En 2011, le Québec est passé d'un processus de négociation à un ensemble de règles précises sur les dépenses municipales admissibles et à un montant fixe pour les frais généraux administratifs (8,55 % des coûts nets). Recyc-Québec effectue les procédures comptables nécessaires sur les quantités et les activités afin de vérifier les coûts nets des municipalités (de manière semblable au rôle de WDO en Ontario).

Le Québec a six fourchettes de coûts municipaux de base établies en fonction de la taille et de la population des municipalités et d'autres facteurs. Les formules de coûts diffèrent selon le groupe auquel appartient la municipalité. Les municipalités qui demandent le remboursement de leurs coûts en retard à EEQ, l'éco-organisme, sont pénalisées.

1.5.2 Points saillants des coûts nets admissibles

- **Certaines provinces délèguent l'élaboration des formules de coûts des municipalités à l'éco-organisme, ce qui est établi dans le plan du programme, tandis que d'autres organismes directeurs élaborent leur propre formule pour les coûts municipaux.** Les gouvernements des provinces de l'Atlantique devraient peut-être étudier les deux types de formule et décider s'ils veulent mettre au point une formule à inclure dans leur règlement, ou bien déléguer cette tâche à un éco-organisme.

- **Certaines provinces utilisent des taux variables pour encourager l'efficience**. Au Manitoba, si une municipalité exploite le programme à un coût inférieur à la norme d'efficience, elle reçoit un niveau de financement supérieur à 80 % de ses coûts, tandis que les collectivités qui exploitent le programme à un coût supérieur à la norme d'efficience recevront moins que 80 % de leurs coûts, ce qui incite à abaisser les coûts. Les gouvernements de l'Atlantique pourraient vouloir se pencher sur cette question à mesure qu'ils avancent dans l'analyse de l'évaluation des formules pour les coûts municipaux.

- **Dans tous les programmes de REP où les producteurs financent un pourcentage des coûts municipaux nets du programme, les coûts nets admissibles doivent être vérifiés**. Ce processus de vérification est détaillé. Il exige habituellement qu'on utilise des méthodologies établies dans un plan de programme et vérifiées par des auditeurs. Les municipalités, les commissions régionales et autres tierces parties qui participent à la collecte et au traitement dans les provinces de l'Atlantique feront face aux types de changements suivants : elles devront s'assurer que le personnel du service applique les formules approuvées pour surveiller et suivre les déchets d'emballage et de papier qui sont recueillis et traités; elles peuvent avoir à adopter des processus additionnels tels que l'approbation officielle des dépenses par leur propre service d'audit ou leurs propres comptables; elles doivent accepter que leurs coûts fassent l'objet d'un examen approfondi par les auditeurs indépendants de l'éco-organisme, qui peuvent auditer au hasard les dépenses soumises. Les frais qui ne sont habituellement pas inclus dans les coûts nets présentés aux fins de remboursement sont : les revenus de la vente de matières traitées; les frais de traitement exigés par les installations

municipales de recyclage; les revenus provenant de la vente de contenants; les revenus provenant de subventions ou autres sources de financement.

Remarque : Le processus pour définir les méthodologies appliquées au suivi des coûts peut être défini dans un règlement (comme au Québec), ou laissé à la discrétion des producteurs, qui le définissent alors dans leur plan du programme. Le processus de vérification utilisé pour auditer les frais associés à la collecte et au traitement est habituellement élaboré par l'éco-organisme.

1.6 Emballages et papier désignés

Il est recommandé que les programmes de recyclage soient normalisés pour inclure la même liste de matières d'emballage et de papier désignées pour les quatre provinces de l'Atlantique. Les types d'emballage à inclure dans le programme peuvent être énumérés, avec des exemples.

La description de papier peut être plus inclusive que dans certains programmes et ne pas être limitée au papier imprimé, mais aussi comprendre le papier à usage général (si cette approche est adoptée, la terminologie anglaise « PPP » pour *Packaging and Printed Paper,* c'est-à-dire emballage et papier imprimé, ne convient plus puisque la catégorie engloberait plus que le seul papier imprimé, mais aussi tout le papier à usage général). La liste qui suit a été dressée à partir d'un examen des listes de matières établies pour d'autres programmes canadiens. Les listes de matières récemment publiées dans le nouveau guide de la Canadian Stewardship Services Alliance[13] intitulé *National Stewards Guidebook* peut aussi être utile pour procéder à un examen plus en détail des types de matières acceptés.

1.6.1 Définitions

Le règlement du programme peut comprendre des définitions des catégories d'emballage et de papier. Par exemple :

- Descriptions génériques d'emballage :
  - *Emballage primaire*
  - *Emballage secondaire*
  - *Transport, distribution ou emballage tertiaire qui est rapporté à domicile*
  - *Emballages de service conçus pour être remplis au point de vente et articles « jetables » vendus, remplis ou conçus pour être remplis au point de vente*
  - *Éléments d'emballage ou éléments auxiliaires intégrés à l'emballage (Règlement sur le recyclage de la C.-B.)*

[13] Canadian Stewardship Services Alliance. *National Stewards Guidebook – Part Three Material Lists*, 2014. http://guidebook.cssalliance.ca/table-of-contents/

- Descriptions génériques de <u>papier</u>

  - *Le papier qui ne sert pas à emballer, mais qui est imprimé avec du texte ou des graphiques comme moyen de communiquer de l'information, et comprend les annuaires téléphoniques, mais non les autres types d'ouvrages de référence reliés, les ouvrages littéraires reliés ou les manuels reliés (Règlement sur le recyclage de la C.-B.)*
  - *Le papier qui ne sert pas à l'emballage, mais qui est utilisé à domicile pour copier, écrire et autres usages généraux.*

1.6.2 Listes de matières désignées

La liste qui suit est tirée des programmes actuels. Notons que l'annexe B présente une autre façon d'envisager la liste des matières par type d'emballage[14].

- La liste normalisée des priorités pour les matières habituellement recueillies et traitées dans de nombreux programmes est la suivante :

  - *Papier sec et propre (papier fin)*
  - *Journaux, circulaires*
  - *Revues et catalogues lustrés*
  - *Enveloppes*
  - *Boîtes à œufs en papier*
  - *Livres à couverture souple et annuaires téléphoniques*
  - *Carton ondulé*
  - *Carton pour boîtes*[15]
  - *Tous les contenants, pots et couvercles en plastique*
  - *Tous les sacs en plastique, y compris : épicerie, vente au détail, pain, nettoyage à sec, sacs à congélation en plastique, film à bulles*
  - *Bouteilles et pots en vitre*
  - *Boîtes en acier et en aluminium*
  - *Papier et assiettes d'aluminium*
  - *Emballage papier recouvert de cire ou de plastique*
  - *Emballage aseptique*

- Autres matières qui ne sont pas récupérées à grande échelle dans la région de l'Atlantique à l'heure actuelle :

  - *Bombes aérosols*
  - *Pots à fleurs, boîtes/emballages pour fleurs*
  - *Doubles coques en plastique*
  - *Tasses et verres jetables pour boissons chaudes ou froides, assiettes jetables, emballage de service de la restauration rapide et de la livraison de nourriture à domicile*

[14] Canadian Stewardship Services Alliance (CSSA), *Guidebook*, 2014
[15] Le carton pour boîtes est intégré au programme des matières organiques de la municipalité régionale de Halifax Regional (et il est largement récupéré dans le reste de la Nouvelle-Écosse)

- *Emballages pour aliments fournis par l'épicerie pour la viande, le poisson, le fromage, etc.*
- *Flacons de médicaments d'ordonnance*
- *Emballage à cadeaux, papier de soie*
- *Papier de construction/d'artisanat*

Avec le temps, les produits d'emballage changent, et des matériaux et des concepts d'emballage nouveaux apparaissent sur le marché. Les études de caractérisation des déchets et les examens des emballages en magasin sont des techniques qui peuvent être utilisées pour examiner et mettre à jour la liste des matières désignées.

Remarque : Des définitions générales de déchet de papier et de déchet d'emballage peuvent être décrites dans un règlement. La liste des matières désignées peut être citée dans le règlement à titre de document d'accompagnement, ce qui facilite une mise à jour régulière de la liste.

1.6.3 Emballages non recyclables

L'objectif principal du cadre sur les déchets d'emballage et de papier peut être de maximiser le réacheminement des matières, mais aussi d'encourager et d'appuyer la reconception des emballages afin de les rendre plus écologiques et plus conformes à une conception qui satisfait aux objectifs environnementaux, par exemple une utilisation réduite de matières et une recyclabilité accrue. La Stratégie pancanadienne pour l'emballage écologique d'octobre 2009 du CCME aborde ces concepts et a adopté la définition d'emballage écologique de la Sustainable Packaging Coalition, qui est la suivante[16]:

> *L'emballage écologique :*
> *1. est bénéfique, sécuritaire et bon pour la santé des particuliers et des collectivités d'un bout à l'autre de son cycle de vie;*
> *2. répond aux critères du marché en matière de performance et de coût;*
> *3. fait appel à de l'énergie renouvelable (source, fabrication, transport et recyclage);*
> *4. maximise l'utilisation de matières renouvelables ou recyclées;*
> *5. est fabriqué à l'aide de techniques de production non polluantes et de bonnes pratiques;*
> *6. est fait de matériaux sans danger pour la santé selon tous les scénarios de fin de vie probables;*
> *7. est conçu de manière à optimiser l'utilisation des matériaux et de l'énergie;*
> *8. est récupéré et utilisé dans des cycles biologiques et/ou industriels complets (*cradle-to-cradle*).*

Dans les programmes de REP autres que pour l'emballage, non seulement les producteurs sont obligés de financer et d'exploiter des programmes de collecte, mais ils sont aussi directement responsables du traitement et de la commercialisation des matières recueillies. Par exemple, dans le cas des programmes de REP pour les pneus, les producteurs ont dû financer et soutenir le développement d'une capacité de traitement et de marchés finals, ce qui a mené à la mise sur pied d'une capacité de traitement qui n'existait pas auparavant et à des investissements dans de nouvelles entreprises sur les marchés finals qui utilisent de la poudrette de caoutchouc de pneu

[16] CCME. *Stratégie pancanadienne pour l'emballage écologique*, octobre 2009, page 9.

recyclé pour fabriquer une gamme complète de nouveaux produits, dont des tapis pour camion, des bardeaux de toiture, des matelas pour animaux et du paillis pour l'aménagement paysager.

Dans un cadre de REP à responsabilité partagée, la capacité d'influencer la conception des emballages est moins directe que dans un modèle de REP à part entière, dans lequel les producteurs seraient chargés non seulement du financement, mais aussi de l'exploitation du programme. Dans un cadre à responsabilité partagée, les municipalités s'occupent du système de collecte jusqu'au traitement et reçoivent un financement des producteurs, mais les producteurs n'ont aucun rôle opérationnel direct, de sorte que l'objectif d'écologiser les emballages doit être tempéré par les réalités des rôles et responsabilités partagés des municipalités, des provinces et des producteurs.

En dépit du fait que, dans un cadre partagé, il n'y a aucune influence directe sur la conception de l'emballage, contrairement à un modèle de REP à part entière, il y a deux domaines dans lesquels l'influence du secteur public à l'égard de l'écologisation et de la non-recyclabilité des emballages peut s'exercer – en désignant les matériaux d'emballage comme des matières récupérables, et en encourageant et en adoptant des lignes directrices sur l'écologisation des emballages.

Désignation d'emballage

Le cadre pourrait contribuer à favoriser l'écologisation des emballages en faisant en sorte que la désignation d'emballage et de matériaux soit aussi large et aussi complète que possible et que la liste des matières comprises dans la collecte soit ajustée avec le temps pour tenir compte des changements dans les matériaux et les conceptions d'emballage sur le marché. Dans un cadre de responsabilité partagée, les municipalités auraient la capacité de recueillir des matières auparavant considérées comme non recyclables – les différents types d'emballages multilaminés ou les sachets verticaux par exemple – et rechercher des entreprises de traitement et des marchés pour les matières recueillies. La collecte et le traitement de l'emballage « désigné » deviendraient alors une obligation financière des producteurs en vertu de la formule de financement convenue. Les coûts plus élevés que les municipalités auraient à payer pour recueillir et traiter les emballages problématiques seraient admissibles à un financement des producteurs en vertu du modèle à responsabilité partagée.

La limite d'une telle approche est le fait que les municipalités ne sont pas en mesure de soutenir de nouveaux marchés par des investissements ou autres comme le font les producteurs dans les programmes de REP à part entière. Les municipalités pourraient recueillir les emballages problématiques et découvrir qu'il n'y a pas de marché sur lequel les écouler. Un tel problème existe déjà pour les contenants en verre dans de nombreuses régions des Maritimes, et il pourrait aussi se produire dans le cas des emballages qui sont plus complexes et plus coûteux à traiter et difficiles à écouler sur le marché.

Cependant, la capacité des municipalités et des provinces de désigner de nouveaux emballages comme admissibles en vertu du cadre pourrait servir à informer les producteurs que leurs obligations financières pourraient changer à mesure que la pression se fait sentir pour que soient recueillis les nouveaux types d'emballage mis sur le marché. Bien que le marché relativement petit que représentent les Maritimes ait une influence limitée, on sait que les gestionnaires

d'emballages ont commencé à faire le suivi et à établir le coût des emballages problématiques qui « perturbent » les systèmes habituels de collecte et de traitement. Les producteurs dont la conception et les matériaux d'emballage entraînent des défis coûteux sur les plans du traitement et de la commercialisation, par exemple les contenants en verre avec couvercle en céramique et le papier renforcé de plastique, commencent à être assujettis à des amendes. On procède ainsi en France et, en Ontario, des frais différentiels plus élevés sont attribués à certains types de plastiques non codés et aux bouteilles en PTE de couleurs différentes (PTE clair/bleu – 0,0037 $/unité; PTE de couleur –0,009 $/unité)[17].

Le Québec procède d'une autre façon avec les matières « perturbatrices ». Au Québec, les emballages non recyclables/non désignés qui sont ramassés par les programmes de collecte sélective représentaient jusqu'à 15 % du poids total recueilli. En vertu des modalités de l'entente de la province et de Recyc-Québec avec Éco Entreprises Québec (ÉEQ), les producteurs ont l'obligation de payer 50 % des coûts nets de la gestion de ces matières résiduelles, qui sont ensuite éliminées. Ces coûts incitent donc les producteurs non seulement à contribuer à la promotion et à l'éducation afin de minimiser les matières non recyclables qui entrent dans le système de collecte, mais aussi à se pencher sur la conception des emballages. Il n'y a toutefois aucune preuve jusqu'à présent pour montrer que les coûts ont eu quelque influence, et il n'est pas clair si cet incitatif financier donne véritablement lieu à la reconception d'emballages.

Promotion et adoption de lignes directrices sur l'écologisation

On constate que le Québec semble avoir fait des efforts considérables relativement à la question de l'écologisation des emballages et de la conception écologique; dans cette province, d'ici 2016, les producteurs devront déterminer les coûts réels de chaque catégorie de produits gérée en vertu de programmes de REP et ajuster les coûts en fonction de caractéristiques environnementales et de la gestion en fin de vie. Dans le domaine de l'emballage, cette politique est soutenue par le *Code volontaire pour l'optimisation des contenants, emballages et imprimés* élaboré par ÉEQ. Le code est une démarche proactive qui encourage les entreprises à adopter de bonnes pratiques de conception de produits emballés et d'imprimés, et ce, en regard de leur cycle de vie. Les objectifs généraux du code sont les suivants[18] :

- Aider les entreprises à mieux comprendre et gérer les impacts environnementaux de leurs emballages et imprimés.
- Fournir une approche cadre pour accroître la cohésion entre les diverses initiatives en optimisation d'emballages.
- Outiller les entreprises dans la conception de produits emballés et d'imprimés.
- Créer un répertoire d'informations sur les démarches d'optimisation d'emballages et diffuser les bonnes pratiques des entreprises.
- Promouvoir et faire connaître les entreprises signataires.

[17] Victor Bell, Environmental Packaging International. Présentation par webinaire au Product Stewardship Institute, 19 mars 2014
[18] Éco-Entreprises Québec, *Code volontaire pour l'optimisation des contenants, emballages et imprimés*, présentation devant le Product Stewardship Institute, 18 octobre 2011

L'initiative a donné lieu à la collecte de données sur l'écologisation des emballages, à l'établissement d'un comité multidisciplinaire d'experts, à l'élaboration et à la réalisation d'une enquête sur l'emballage, à la mise sur pied de groupes de discussion et à des rencontres avec les associations de gens d'affaires. Au cours des années depuis le lancement de cette initiative, un examen progressif de secteurs précis a eu lieu pour examiner la situation des fabricants et des détaillants, des restaurants à service rapide et des services généraux. Cet examen mènera à des travaux en 2014 et, l'année prochaine, à un examen et à un ajustement des droits de gestion responsable d'ÉEQ ainsi que des barèmes des contributions individuelles pour l'emballage et les matériaux à la lumière des constatations. Ces travaux donneront probablement lieu à des droits sur les matières « perturbatrices » et appuieront l'objectif provincial, qui est de séparer les coûts par produits et matières, au lieu de regrouper dans un tout les coûts de la collecte et du traitement.

Remarque : Les gouvernements de l'Atlantique pourraient vouloir se pencher sur la question des emballages non recyclables et les exemples donnés sur les méthodes qui peuvent être employées à cet égard.

1.7 Rôles et responsabilités des parties prenantes

Un aspect important de la conception du programme sera de définir les rôles et les responsabilités des principales parties prenantes. Les paragraphes qui suivent donnent les grandes lignes de certaines considérations clés à prendre en compte relativement aux groupes de parties prenantes suivantes : producteurs, autorités municipales/régionales et organismes de réglementation provinciaux.

1.7.1 Responsabilités des producteurs

Définitions de producteur/gestionnaire

La définition de producteur peut être établie dans un règlement, accompagnée d'une description des obligations des producteurs, lesquelles peuvent comprendre des obligations individuelles ou collectives. Tant au Canada que dans l'Union européenne, les producteurs ont le plus souvent formé des organisations collectives pour s'acquitter de leurs responsabilités. Voilà qui montre que les entreprises préfèrent un système fondé sur les économies d'échelle afin d'améliorer l'efficience.

Voici des exemples de définitions à titre informatif.

La définition du règlement de la Saskatchewan sur le programme de gestion responsable des emballages et du papier des ménages [*Household Packaging and Paper Stewardship Program Regulations*] est la suivante :

[Traduction.] *Un producteur est :*

a) Le propriétaire de marque de l'emballage ou du papier, à moins que le propriétaire de marque soit un propriétaire de marque non résident;

b) s'il n'y a pas de propriétaire de marque comme il est décrit au paragraphe a), la personne qui est le premier importateur de l'emballage ou du papier dans la province; ou

c) s'il n'y a pas de propriétaire de marque comme il est décrit au paragraphe a) ou de personne qui est le premier importateur de l'emballage ou du papier comme il est décrit au paragraphe b), l'acheteur de l'emballage ou du papier à l'extérieur de la province qui a acheté cet emballage ou ce papier pour être utilisé dans la province.

Le guide de la gestion responsable de CSSA[19] offre les définitions suivantes :

[Traduction.] *Un propriétaire de marque est une organisation ou une société qui détient la marque de commerce déposée associée à l'emballage ou au papier imprimé. Si la marque n'est pas déposée, alors le gestionnaire responsable devient l'organisation ou la société à qui appartiennent les droits de propriété intellectuelle de la marque ou de la marque déposée.*

Un premier importateur est une société qui est la première à devenir propriétaire ou à prendre possession ou contrôle de produits dans une des provinces réglementées où le propriétaire de marque n'est pas résident et où un propriétaire de marque non résident, basé au Canada, ne s'est pas joint à l'organisme de gestion responsable à titre de gestionnaire volontaire.

Un franchiseur est semblable à un propriétaire de marque dans les provinces qui imposent des obligations puisqu'il est considéré comme :

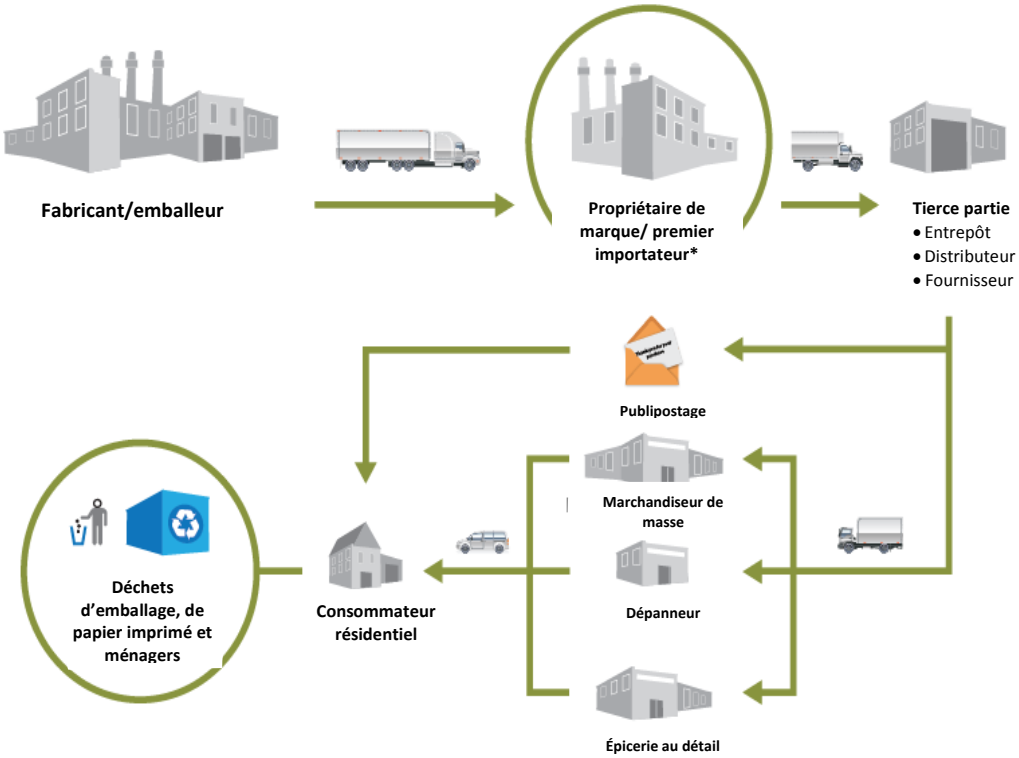
a) Une entreprise ou une organisation qui détient une marque de commerce déposée ou est titulaire d'un permis pour une marque ou une marque de commerce;

b) Une entreprise ou une organisation qui est propriétaire ou titulaire des droits de propriété intellectuelle d'une marque ou d'une marque de commerce;

c) Un franchiseur résident qui est le gestionnaire responsable de l'ensemble de l'emballage et du papier imprimé qui est fourni par tout son réseau de franchises dans ces provinces. Un franchiseur canadien non résident dans une province qui impose des obligations peut devenir un gestionnaire volontaire.

Le guide de la gestion responsable de CSSA précise comme suit ce que signifie être un gestionnaire et qui exactement est considéré comme le propriétaire de marque ou le premier importateur dans la chaîne d'approvisionnement de l'emballage[20] :

[19] Canadian Stewardship Services Alliance. *National Stewards Guidebook*, 2014. http://guidebook.cssalliance.ca/table-of-contents/
[20] Idem



- **Le propriétaire de marque et premier importateur qui fournit directement ou indirectement un produit au consommateur résidentiel est un gestionnaire.**

Responsabilités des producteurs

Les responsabilités désignées des producteurs peuvent être décrites dans un règlement. Voici un exemple adapté du règlement de la Saskatchewan sur le programme de gestion responsable des emballages et du papier des ménages[21] :

- les producteurs désignés (individuellement ou collectivement) ont la responsabilité de satisfaire aux obligations réglementaires;
- les producteurs ont la responsabilité de financer les coûts municipaux nets du programme, mais n'ont aucune responsabilité opérationnelle directe;
- les producteurs partagent avec les municipalités la responsabilité de faire la promotion du programme et de l'éducation (le cas échéant);
- les producteurs ont une obligation et un intérêt à l'égard de la promotion de la conformité et ont intérêt à s'assurer de la participation de tous les producteurs potentiellement obligés;
- les producteurs doivent remettre des rapports au gouvernement provincial ou à une tierce partie désignée par le gouvernement provincial (voir la section 2.4, Plan de mise en œuvre);

[21] Adapté du *Household Packaging and Paper Stewardship Program Regulation* de la Saskatchewan.

- les producteurs ont la responsabilité de produire des états financiers annuels audités;

- les producteurs ont la responsabilité de préparer et de déposer un plan d'écologisation (à une date précisée) dans lequel ils décrivent comment ils proposent, individuellement ou collectivement, de satisfaire à leurs obligations et d'atteindre les cibles de réacheminement établies;

- les producteurs pourraient être tenus d'inclure certains éléments dans leur plan de programme, par exemple :

    - *Attributions de l'organisme de gestion responsable/l'éco-organisme*
    - *Responsabilités des gestionnaires*
    - *Responsabilités du conseil d'administration et des comités consultatifs*
    - *Grandes lignes de la structure de gestion de l'éco-organisme*
    - *Définitions et sources des déchets d'emballage et de papier*
    - *Aperçu de la manière dont le programme représente les intérêts des parties prenantes*
    - *Processus de financement des coûts de collecte et de recyclage*
    - *Définition des coûts admissibles nets du recyclage*
    - *Processus de mesure et de vérification à appliquer aux dépenses reliées au recyclage*
    - *Politiques et procédures à suivre par les récupérateurs et les entreprises de traitement*
    - *Processus de règlement des différends*
    - *Plans de communication*
    - *Date de lancement du programme*

Notons que, dans la plupart des programmes au Canada, les producteurs ont eu besoin d'un délai pouvant aller jusqu'à un an pour élaborer et soumettre un plan de programme, comme l'exige le règlement sur la gestion responsable.

1.7.2 Rôles et responsabilités des autorités municipales/régionales

En vertu d'un cadre de responsabilité partagée, les municipalités ou les autorités régionales du service ou les entrepreneurs délégués, le cas échéant, poursuivraient leurs rôles actuels et seraient directement responsables de la collecte des matières désignées au moyen des programmes en vigueur.

Responsabilités des commissions de services municipaux ou régionaux

En vertu du nouveau cadre, les responsabilités relatives au traitement et à la commercialisation finale des matières recyclables recueillies demeureraient les mêmes. Voici des exemples de responsabilités qui pourraient être énoncées dans un règlement :

- les municipalités ou les autorités régionales du service maintiennent les arrangements actuels pour l'établissement et l'exploitation de la collecte sélective et des réseaux de dépôts pour les matières désignées;

- les municipalités ou les autorités régionales du service maintiennent les arrangements actuels pour le traitement des matières recueillies;

- les municipalités ou les autorités régionales du service maintiennent leurs méthodes actuelles de promotion du programme et d'éducation du public, et ces dépenses seraient comprises dans la liste des coûts admissibles à un remboursement par les producteurs. Il se pourrait également que les coûts de promotion et d'éducation engagés par les producteurs pour faire connaître le nouveau programme aux gestionnaires obligés durant la mise en œuvre du programme soient inclus dans les frais d'administration du programme de l'organisation de producteurs.

Les gouvernements de l'Atlantique peuvent aussi choisir de définir les endroits où les déchets d'emballage et de papier seront ramassés en vertu du programme, ce qui peut être établi dans un règlement. Par exemple :

- Les déchets d'emballage et de papier proviendraient des sources de collecte suivantes :

    - *Maisons unifamiliales*
    - *Immeubles résidentiels*
    - *Espaces publics comprenant trottoirs, places publiques, parcs, plages*
    - *Petits commerces ajoutés ou intégrés au trajet de la collecte sélective résidentielle, à la discrétion des autorités municipales/régionales.*

1.7.3 Rôles et responsabilités des gouvernements provinciaux

En vertu d'un programme de REP, les gouvernements provinciaux, ou les autorités qu'ils délèguent, seraient chargés d'adopter le cadre de réglementation nécessaire pour assurer le respect par les producteurs de leurs obligations et faire en sorte que les producteurs mènent leurs activités conformément au plan du programme.

Responsabilités des organismes de réglementation provinciaux – application de la loi

Les responsabilités relatives à l'application de la loi seraient assumées selon ce qu'en décident les autorités de chaque province et, si le bon sens l'indique, les provinces pourraient décider de collaborer du côté des activités relatives à l'application de la loi puisque certains producteurs font des affaires dans plus d'une province.

Les activités relatives à l'application de la loi visent aussi bien à aider l'éco-organisme à obtenir une participation sous la forme d'une contribution financière des producteurs obligés, qu'à réaliser d'autres activités d'application de la loi comme des vérifications des matières destinées au site d'enfouissement sanitaire afin de juger du succès des programmes de promotion et d'éducation, ou même des audits de performance de l'éco-organisme par exemple.

Au besoin, les gouvernements provinciaux ou les autorités qu'ils délèguent devraient être prêts à entreprendre des mesures à l'endroit des producteurs qui profitent du programme sans payer leur contribution afin d'obtenir la participation de tous les producteurs obligés. Ces mesures pourraient être énoncées dans un règlement qui expliquerait que l'éco-organisme a comme responsabilité principale d'obtenir la participation et, suivant des tentatives répétées infructueuses pour obtenir cette participation, serait justifié de faire appel à un organisme de réglementation provincial, lequel pourrait entreprendre de mesures pour communiquer avec le producteur et obtenir sa

participation. D'autres provinces procèdent de manière informelle, mais, si on le désire, cette activité peut également être officialisée dans un règlement.

Les textes encadrés qui suivent résument l'approche en matière d'application de la loi suivie par certaines provinces.

Exemple de responsabilités relatives à l'application de la loi – le programme du Québec

Au Québec, l'application des dispositions réglementaires est une responsabilité partagée du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et de Recyc-Québec. Recyc-Québec relève du Ministre, et l'organisme est chargé de l'élaboration et de l'interprétation des règlements pertinents et de la surveillance des programmes de REP individuels. Recyc-Québec conclut des ententes avec les éco-organismes ou les gestionnaires de programmes individuels. Ces ententes et les règlements énoncent les obligations des producteurs et de chaque éco-organisme, qui doit déposer sa liste de membres enregistrés. Le dépôt de ces listes est essentiel pour entreprendre des mesures d'application à l'endroit de sociétés qui profitent du programme sans y contribuer. Dans un tel cas, c'est le Ministère qui communique avec le contrevenant éventuel pour passer en revue les obligations du contrevenant et obtenir qu'il s'engage à participer au programme de REP.

Une harmonisation des règlements sur la REP et de la *Loi sur la qualité de l'environnement* a été entreprise en 2013 dans le but de rationaliser les sanctions prévues dans les dispositions législatives et d'améliorer l'application de ces sanctions à l'endroit de sociétés qui contreviennent aux exigences des programmes de REP. Des sanctions pénales et administratives peuvent s'appliquer. Pour minimiser la nécessité de sanctions, Recyc-Québec fait la promotion de la conformité par des moyens comme des guides publics sur la réglementation en matière de REP et sur les mesures d'application en cas de non-conformité.

Typiquement, les gestionnaires obligés financent les fonctions de surveillance et d'application de la loi par l'entremise de l'éco-organisme qui les représente. En vertu de la réglementation provinciale, une « indemnité » est versée annuellement à Recyc-Québec pour payer les coûts de gestion et autres activités de surveillance du programme effectuées. Pour ce qui est du programme visant les emballages et le papier exploité par ÉEQ, le taux est établi à 2 % de la compensation annuelle qui est due par les gestionnaires aux municipalités. Ce taux a d'abord été fixé à 3,25 % en 2010, mais il a progressivement baissé au cours des quatre dernières années, le taux actuel étant de 2 %. Le maximum qui peut être payé à Recyc-Québec, établi dans un règlement, est de 3 millions de dollars par année.

Des dispositions similaires existent en Ontario, où Stewardship Ontario a versé à Waste Diversion Ontario et au ministère de l'Environnement la somme de 2 176 000 $ en 2012 pour les coûts reliés à la surveillance du programme de recyclage des boîtes bleues et le programme municipal de déchets ménagers et spéciaux – les deux programmes de REP exploités par Stewardship Ontario.

Un comité de suivi de la REP appuie l'amélioration de la surveillance des programmes de REP du Québec. Ce comité, créé en 2012, comprend des représentants du Ministère, de Recyc-Québec, du Conseil québécois du commerce de détail (CQCD), de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), du Conseil canadien du commerce de détail (CCCD) et du Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ). Le comité se réunit quatre fois par année pour déterminer les améliorations qu'il y a lieu d'apporter à la surveillance et à la mise en œuvre des programmes de REP dans la province.

1.7.4 Mécanisme de règlement des différends pour tous les rapports entre parties prenantes

Les différends semblent courants dans les autres programmes canadiens de gestion des déchets d'emballage et de papier. En Ontario, des différends surviennent au sujet des « coûts nets admissibles » et de la rigueur de l'examen réalisé pour obtenir que 50 % coûts nets soient payés par les producteurs. À l'heure actuelle en Ontario, on a recours à l'arbitrage pour régler les différends entre les municipalités, représentées par l'Association des municipalités de l'Ontario, la ville de Toronto (qui n'est pas membre de l'AMO) et Stewardship Ontario.

Il est recommandé que les provinces de l'Atlantique envisagent de mettre au point un mécanisme de règlement des différends en bonne et due forme pour régler les différends qui pourraient survenir entre une association de gestion responsable qui paie les coûts municipaux nets et les autorités municipales ou régionales qui demandent le remboursement de ces coûts. Durant l'élaboration du programme, une liste des coûts nets admissibles et un processus de vérification des coûts sont mis au point. Il est important, s'il survient un différend, d'avoir un mécanisme convenu de résolution des différends pour régler les différends de manière efficiente.

1.8 Niveaux de service

Il est recommandé de décider de normes provinciales (et peut-être même de normes à l'échelle de la région de l'Atlantique) pour la collecte afin de faciliter l'objectif d'harmoniser des éléments de programme partout dans la région. Les normes doivent prendre en compte les pratiques municipales actuelles ainsi que les variations dans la taille des municipalités et la densité des populations.

Des suggestions de niveaux de service uniformisés en vertu du nouveau cadre de REP sont formulées ci-dessous. Notons que les gouvernements pourraient exiger dans un règlement que des niveaux de service uniformisés soient élaborés pour n'importe lequel de ces éléments, puis laisser l'éco-organisme en préciser les détails dans son plan du programme.

- Déterminer des niveaux uniformisés de service de collecte en bordure de rue et de dépôts pour les collectivités de taille différente, et établir des normes d'accessibilité qui tiennent compte des différences entre les régions urbaines et les collectivités rurales ou éloignées.

- Déterminer des niveaux de service uniformisés pour les différentes sources de déchets d'emballage et de papier – p. ex., maisons unifamiliales, immeubles résidentiels, espaces publics, petits commerces. Le programme de REP de la Colombie-Britannique sera le premier au Canada à exiger le réacheminement des déchets d'emballage et de papier qui se trouvent dans les espaces publics à l'échelle de la province, bien que certaines régions de la Nouvelle-Écosse l'exigent déjà (p. ex., MRH). C'est un aspect à considérer pour le règlement. La Colombie-Britannique a défini « espace public » comme suit :

    a) les trottoirs qui appartiennent à la municipalité, qui sont contigus aux bâtiments d'un espace commercial urbain et qui sont utilisés par les piétons;

b) les places publiques qui appartiennent à la municipalité et qui sont mises à la disposition du public;
c) les parcs qui appartiennent à la municipalité;
d) les nettoyages de déchets sauvages le long des routes.

- Établir les normes qui doivent être respectées en matière de collecte et de traitement.

Remarque : Les attentes relatives aux niveaux de service pourraient être précisées dans un règlement et s'inspirer de la politique provinciale sur les niveaux de service, s'il y a lieu. Les détails de la démarche à suivre pour parvenir à des niveaux de services cohérents et uniformisés peuvent être décrits dans le plan du programme.

1.9 Aspects de la mise en œuvre à considérer pour la suite

Il est important que les gouvernements de l'Atlantique prennent en considération les aspects suivants tandis qu'ils vont de l'avant dans la planification du programme.

- **Un engagement commun à travailler ensemble de façon à parvenir à une approche rationalisée pour la région de l'Atlantique pour des éléments clés du programme (p. ex., pourcentage de la contribution financière, listes de matières désignées, politique sur les niveaux de service, droits de gestion responsable sur les matières, processus de vérification), au lieu d'adopter une approche province par province, est un message clé qui doit continuer à être communiqué aux producteurs et être maintenu au premier plan.** L'atteinte de l'uniformité pour ces éléments fondamentaux clés du programme facilitera les négociations avec les producteurs au moment d'entamer la conception du programme. Chaque province aura ses propres processus et calendriers pour l'élaboration de règlements, les approbations, les consultations, les préférences en matière de surveillance et de production de rapports, etc.; ces aspects de la mise en œuvre peuvent être mis en service séparément dans chaque province s'il le faut, y compris une mise en service progressive du programme, selon l'état de préparation de chaque province. Les provinces peuvent continuer à travailler ensemble sur les éléments opérationnels clés qui devraient être les mêmes parmi les quatre provinces, dont le pourcentage de la contribution financière, les listes de matières désignées, la politique sur les niveaux de service, les droits de gestion responsable sur les matières et les processus de vérification que l'éco-organisme utilisera pour vérifier les coûts nets de la collecte et du traitement.

- **Étant donné la proportion plus importante de petites et moyennes entreprises au Canada atlantique comparativement à d'autres provinces canadiennes, les provinces pourraient envisager d'étudier plus en profondeur la question des exemptions pour cette région (voir la section 2.3.2, Évaluation des incidences)**. Une analyse des différentes options pour les seuils d'exemption, y compris aucun seuil, contribuerait à éclairer les discussions avec les gestionnaires obligés potentiels, aiderait à mieux comprendre l'assiette de revenu potentielle du programme et serait la démonstration qu'une diligence raisonnable a été exercée pour prendre en considération la situation unique des petites entreprises de la région.

- **Lors de l'élaboration des règlements du programme, il y aurait lieu de tenir compte des questions entourant la concurrence.** Les règlements des programmes des autres provinces ne traitent pas de la concurrence entre les différents régimes de conformité. La création récente de la Canadian Stewardship Services Alliance (CSSA) préoccupe certaines petites entreprises; la question des pratiques monopolistiques est suivie de près par les parties prenantes et le Bureau de la concurrence. Il serait judicieux de solliciter l'avis du Bureau de la concurrence en ce qui concerne les régimes monopolistiques des éco-organismes et la voie que la région de l'Atlantique voudra suivre à cet égard.

- **Le principal enjeu du point de vue de l'éco-organisme sera la nécessité pour les autorités municipales/régionales responsables de la collecte des matières de limiter les coûts**. La question de la limitation des coûts est un aspect qui a suscité beaucoup d'attention dans d'autres programmes et peut avoir une incidence négative sur l'autonomie des municipalités et leur capacité d'élargir les programmes. Le nouveau programme apportera de nombreux changements pour les récupérateurs et les entreprises de traitement municipaux et régionaux en ce qui concerne la gestion des données, la surveillance des données et la vérification des données. Ces changements devront faire l'objet de discussions approfondies avec les parties prenantes lors des activités d'élaboration du programme (voir la section 2.3, Stratégie proposée pour la gestion du changement).

- **Une analyse détaillée des différentes méthodes utilisées pour calculer les coûts municipaux nets (la « formule de financement ») dans les programmes actuels est nécessaire pour comprendre pleinement les répercussions sur les municipalités avant la rédaction de règlements.** Les détails importants comprennent un examen de la liste des coûts nets admissibles de chaque programme, la formule d'établissement des coûts de chaque programme, les variations dans les formules pour tenir compte de la population ou de l'emplacement (p. ex., les programmes coûtent plus cher dans les régions éloignées moins peuplées) comme les coûts variables utilisés dans le programme du Québec. Cette information aidera les gouvernements de l'Atlantique à comprendre les problèmes qui peuvent survenir pour les exploitants régionaux au sujet des coûts nets admissibles, et ils peuvent ensuite décider s'ils veulent fixer des formules variables d'établissement des coûts dans les règlements, comme l'a fait le Québec.

- **Certains secteurs industriels, comme les associations de magazines et de journaux, sont résolument opposés à l'imposition d'une contribution financière venant du fait que leurs matières sont visées par un programme de REP**. Dans certaines provinces, par le passé, les gestionnaires de journaux ont été traités différemment d'autres gestionnaires de programmes de gestion responsable parce qu'on reconnaissait que les journaux fournissent un avantage public et qu'ils peuvent contribuer de façon significative à l'éducation du public en matière de recyclage. Les producteurs du Canada atlantique pourraient être réticents à accepter l'abolition du modèle qui prévoit une contribution en nature en Nouvelle-Écosse, en vertu duquel les gestionnaires de journaux contribuent aux efforts de recyclage en publiant de la publicité, au lieu de payer en argent. D'autres provinces de l'Atlantique n'ont pas d'ententes actuellement avec les gestionnaires de journaux. En Colombie-Britannique, les membres de l'association des journaux sont maintenant des gestionnaires obligés qui doivent verser une

contribution en argent, mais ils s'opposent vigoureusement à ce nouveau rôle. En Ontario et au Québec, les gestionnaires de journaux contribuent au financement du programme en plus d'offrir de la publicité.

- **Les stratégies de communication des messages clés décrites à la section 2.3 (Gestion du changement) sont très importantes pour gérer les changements à venir pour les gestionnaires potentiels suivant la publication des nouveaux règlements**. Certaines provinces, dont la Colombie-Britannique et le Québec, se battent juridiquement avec des industries qui s'opposent au fait de devenir des gestionnaires obligés en vertu du programme. Les organismes de réglementation publics doivent être sensibilisés à la possibilité qu'une situation semblable se développe au Canada atlantique et voudront peut-être engager des discussions bilatérales avec les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Québec pour en savoir plus sur l'état de la situation et voir si ces gouvernements ont des recommandations à faire (les leçons apprises) pour éviter les différends de cette nature.

- **Il existe à l'heure actuelle des différences dans les programmes de recyclage des déchets d'emballage et de papier entre les provinces de l'Atlantique :** Chaque province est rendue à une étape différente de son programme de recyclage des déchets d'emballage et de papier en ce qui concerne l'accès par les collectivités, l'éventail de matières acceptées, les exigences du programme (juridiques ou volontaires), la mobilisation du public, ainsi que l'accessibilité à des données sur le nombre de tonnes de déchets d'emballage et de papier recueillies. En raison de ces différences, il se pourrait que le calendrier de mise en œuvre du programme varie légèrement d'une province à l'autre, certaines mettant le programme en service avant d'autres.

- **Les coûts estimatifs du programme ont été établis à partir de programmes qui incluent des droits de gestion responsable applicables au carton pour boîtes dans les programmes de recyclage**. Dans la Municipalité régionale d'Halifax (MRH), le carton pour boîtes est composté, et non recyclé, comme c'est largement la pratique ailleurs en Nouvelle-Écosse. Les gouvernements de l'Atlantique devront décider, avec les producteurs, de la façon de procéder.

- **Une question clé pour le secteur résidentiel sera les attentes de réduction de l'impôt foncier suscitées par le nouveau financement par les producteurs**. Puisque le programme vise à transférer les coûts du programme de l'assiette fiscale municipale aux producteurs, il est probable que la question soit soulevée durant les consultations et au moment de la mise en service du programme. Les représentants des gouvernements devraient peut-être étudier la question, consulter les associations municipales et préparer des réponses à l'avance des consultations avec les municipalités.

- **Bien que cet aspect ne soit pas abordé dans l'examen des services d'infrastructure, les gouvernements de l'Atlantique pourraient envisager des façons d'inclure les Premières Nations dans la planification du programme.** Les Premières Nations participent au programme en Ontario et en Saskatchewan. Elles sont traitées comme des autorités municipales et ont des responsabilités similaires en matière de surveillance et de production de rapports sur les matières récupérées en vue de leur recyclage. Le plan du programme de la Saskatchewan inclut explicitement les intérêts des Premières Nations en offrant des incitatifs

pour que des services de collecte en bordure de rue et dans les immeubles résidentiels et des dépôts soient fournis, selon le cas[22]. C'est une considération importante au Canada atlantique, car la Nouvelle-Écosse compte 13 collectivités des Premières Nations, le Nouveau-Brunswick compte 15 collectivités des Premières Nations et 28 réserves indiennes l'Î.-P.-É. a 2 collectivités des Premières Nations, et Terre-Neuve-et-Labrador a 4 collectivités des Premières Nations.

[22] Adapté du plan du programme de MMSW . *Waste Packaging and Paper Stewardship Plan*, 2013. http://www.mmsk.ca/sites/default/files/documents/pdf/plan/MMSW-WPP-Stewardship-Plan-Dec-12-2013.pdf

2 Plan de mise en œuvre proposé

Le plan de mise en œuvre proposé comprend :

Section 2.1 Principes de l'exécution du programme proposé pour les déchets d'emballage et de papier
Section 2.2 Examen des services d'infrastructure
Section 2.3 Stratégie proposée pour la gestion du changement
Section 2.4 Stratégie proposée pour le rendement du programme
Section 2.5 Plan de travail proposé (que les gouvernements de l'Atlantique pourront adapter)

Notons que le présent plan de mise en œuvre se veut un document de travail pour guider les gouvernements de l'Atlantique à mesure qu'ils avancent individuellement ou collectivement dans la planification plus détaillée du programme. Ce plan peut servir de point de départ à une planification plus détaillée de la part des autorités responsables de chaque gouvernement du Canada atlantique.

2.1 Principes de l'exécution du programme proposé pour les déchets d'emballage et de papier

L'objectif fondamental du nouveau cadre pour les provinces de l'Atlantique est d'augmenter le réacheminement des déchets de papier et d'emballage au lieu de les éliminer, de transférer les responsabilités financières à l'égard des programmes de recyclage actuellement assumées par les contribuables aux producteurs (fabricants, propriétaires de marque et premiers importateurs) des matériaux d'emballage et de papier désignés et répondre aux besoins des quatre provinces de l'Atlantique, autant individuellement que collectivement.

Pour atteindre un tel objectif, les huit principes suivants sont proposés pour guider la conception du programme :

1. Respect de la hiérarchie des 4R : La conception du programme considère en premier l'importance de 1) réduire la quantité de déchets, 2) réutiliser les déchets, 3) recycler les déchets et, enfin 4) gérer les matières résiduelles.

2. Inclusivité : Permettre aux municipalités et aux administrations locales participantes, y compris les Premières Nations, de concevoir leur propre programme de recyclage qui répond aux besoins particuliers de leurs collectivités dans les quatre provinces. L'exécution des programmes de recyclage peut être confiée aux autorités municipales ou régionales ou attribuée à des fournisseurs privés. Chaque municipalité demeure responsable de l'établissement, de la promotion et du maintien de ses propres services

de recyclage[23]. Cette façon de procéder reconnaît les rôles, les responsabilités et l'expérience des municipalités dans le réacheminement et le recyclage des déchets.

3. Équité pour les collectivités aux caractéristiques uniques : Si le besoin est démontré, les municipalités situées en région éloignée dans le nord du Labrador devraient être admissibles à des paiements d'aide supplémentaires pour compenser les coûts plus élevés d'expédition des matières vers des centres plus importants aux fins de traitement et de commercialisation[24].

4. Équité relativement au traitement des secteurs industriels d'une province à l'autre : Il faudrait prendre en considération les coûts respectifs par kilogramme de la même matière produite par le même secteur ailleurs au Canada[25]. Il est important qu'un même secteur soit traité de manière uniforme partout dans la région de l'Atlantique.

5. Uniformité : Il est important d'assurer l'uniformité dans les niveaux de service. Par exemple, la conception du programme devrait prévoir des mesures pour rehausser les niveaux de service dans les régions sous-desservies pour les amener au niveau uniformisé établi dans le plan du programme, tout en respectant les différentes désignations de niveaux de service pour tous les types de collectivités.

6. Clarté : Les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes (les organismes de réglementation, les autorités municipales et régionales, les fournisseurs de services indépendants, les producteurs et le public) devraient être consignés par écrit et compris de tous.

7. Reddition de comptes et transparence : Le recours à un processus convenu et à une méthodologie officielle pour surveiller le rendement, vérifier les données et faire rapport sur le rendement, comme il est décrit dans une stratégie de surveillance et de production de rapports sur le rendement qui comporte des obligations clairement définies en matière de rapports. Ce point concerne toutes les parties prenantes visées.

8. Communications pour le public : La reconnaissance de l'importance de tenir des consultations et de rallier toutes les parties prenantes au cours de la conception et de la planification du programme, y compris le public, les municipalités, les autorités régionales, les fournisseurs de services indépendants et le secteur des affaires.

Les gouvernements de l'Atlantique peuvent adapter les principes proposés selon leurs besoins et les inclure dans un règlement.

[23] Adapté d'une option pour la conception d'un programme proposée par Multi-Material Stewardship Manitoba dans *Municipal Recycling Program Registration Guide & Forms*, 2013. http://Stewardshipmanitoba.org/wp-content/uploads/2013/10/Municipal-Guide2.pdf

[24] Idem

[25] Par exemple, le secteur des éditeurs de journaux paie environ un 0,5 cent par kilogramme produit sur le marché ontarien, tandis qu'il doit payer 20 cents le kilogramme en Colombie-Britannique. Il est important d'assurer l'uniformité partout sur le marché en Atlantique.

2.2 Examen des services d'infrastructure

2.2.1 Aperçu des services d'infrastructure en place à l'heure actuelle

La pièce suivante met en relief des aspects clés de l'infrastructure, des matières et du traitement en ce qui concerne le recyclage du papier et de l'emballage au Canada atlantique. Les résultats sont présentés par province, et les principaux points sont examinés après le tableau.

Pièce 16 : Infrastructure et services en place à l'heure actuelle (mai 2014)

Infrastructure / niveaux de service	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Île-du-Prince-Édouard	Terre-Neuve-et-Labrador
Infrastructure				
Type d'infrastructure/de service offert	71 % collecte en bordure de rue / 29 % dépôts	100 % collecte en bordure de rue / 0 % dépôts	100 % collecte en bordure de rue / 0 % dépôts	65-70 % en bordure de rue[26] / 0-5 % dépôts
Régions éloignées	0 % aucun service	0 % aucun service	0 % aucun service	30 % aucun service
	-	-	-	Nord-ouest de Terre-Neuve Certaines communautés éloignées du Labrador
Projets d'ajout à l'infrastructure ou de nouveaux services	CSR2 – 2015 CSR3 – 2014	Non	Non	Centre et ouest de Terre-Neuve : commence à l'automne 2014, couverture entière d'ici 2020
Est-il nécessaire d'élargir l'infrastructure?	Oui	Non	Non	Oui, projets d'infrastructure en place et mis en œuvre de 2014 à 2019
Matières recueillies				
Nombre de matières recueillies/couverture du programme dans les régions *urbaines*	Moyen	Élevé	Élevé	Moyen
Nombre de matières recueillies/couverture du programme dans les régions *rurales*	Faible	Élevé	Élevé	Faible
Traitement				
Installations de propriété publique	89 % municipale	87 % municipale	0 % publique	100 % municipale
Exploitation privée des installations	16 % privée	85 % privée	100 % privée	84 % privée
Durée des contrats conclus?	3-5 ans	3-5 ans	2018	3-5 ans
Matières que les entreprises de traitement trouvent difficiles à commercialiser	Emballages recouverts de cire, sacs en plastique, PSE, pellicule plastique, verre, papier journal, plastiques 3 et 6, doubles coques	Pellicule plastique, verre (coloré), PSE, tasses jetables, bombes aérosols, cartons de lait et cartons à pignon - une partie du carton pour boîtes et du papier éliminée dans la boîte verte, contenants de jus congelés	Limite de 20 % de carton pour boîtes dans les balles	Sacs en plastique, doubles coques, verre, styromousse, plastiques 6,7 et sans numéro

[26] Communication personnelle de MMSB. À la fin de 2014, le service de collecte en bordure de rue atteindra 70 %, et les déppots ne seront plus utilisés. D'ici 2016, la collecte en bordure de rue couvrira 95 % de la population. Les autres améliorations à l'infrastructure qui permettront d'atteindre une couverture de 100 % seront achevées d'ici 2019-2020.

2.2.2 Discussion sur un examen des services d'infrastructure

Les observations suivantes sont fondées sur les données recueillies lors d'entrevues menées avec 24 personnes et de l'analyse des services d'infrastructure existants et prévus dans chaque province.

- **On constate à l'heure actuelle une grande variation dans les niveaux de service en ce qui concerne le recyclage des déchets d'emballage et de papier dans les provinces de l'Atlantique.** C'est en Nouvelle-Écosse et à l'Î.-P.-É. que l'on retrouve l'infrastructure la plus complète et la plus cohérente, avec une collecte en bordure de rue généralisée qui recueille une vaste liste de matières, et des taux de réacheminement élevés. À Terre-Neuve-et-Labrador, la couverture n'inclut pas certaines régions éloignées, mais les secteurs qui sont desservis actuellement bénéficient surtout d'une collecte en bordure de rue. Des investissements visant à rehausser les niveaux de service partout à Terre-Neuve devraient avoir lieu d'ici 2020. Au Nouveau-Brunswick, le service est offert partout dans la province; il s'agit d'une combinaison de méthodes de collecte en bordure de rue et de dépôts, et il n'existe pas de disposition législative qui interdit l'enfouissement des matières recyclables.

- **La Nouvelle-Écosse et l'Î.-P.-É. ont actuellement des niveaux élevés de service d'infrastructure aussi bien dans les régions urbaines que rurales, et le taux d'accès au service est très élevé.** De plus, les deux provinces acceptent un nombre élevé de matières aux fins de recyclage et ont des taux de réacheminement élevés. On ne prévoit pas accroître l'accès dans l'une ou l'autre des provinces, mais certaines entreprises de traitement de la Nouvelle-Écosse songent à moderniser leur équipement et leurs systèmes dans les régions urbaines (p. ex., la Municipalité régionale d'Halifax) afin de pousser l'efficience encore plus loin.

- **Il est nécessaire de faire une analyse plus poussée des répercussions financières du choix de la Municipalité régionale d'Halifax de composter plutôt que de recycler le carton pour boîtes.** Bien que cette matière soit largement récupérée ailleurs en Nouvelle-Écosse, la Municipalité régionale d'Halifax privilégie le compostage, et les producteurs de journaux nationaux appuient cette méthode dans les régions où il n'est pas économiquement faisable de recycler cette matière. La question doit être examinée lors de la planification du nouveau programme de REP, y compris décider si cette matière devrait être traitée différemment en ce qui concerne les droits de gestion responsable si on la composte au lieu de la recycler et comment l'intégrer aux calculs du tonnage de déchets de papier et d'emballage réacheminés.

- **Terre-Neuve-et-Labrador est déjà à mettre en œuvre un plan pour consolider la gestion des déchets de l'ensemble de la province et s'engage à augmenter les investissements pour améliorer l'infrastructure là où il est nécessaire.** L'amélioration de l'infrastructure et des niveaux de service accrus mèneront à des changements majeurs qui seront complétés d'ici 2020. Les régions plus au nord de la province, en particulier la pointe nord-ouest de Terre-Neuve et le Labrador, ne sont pas encore pleinement intégrées au nouveau système de traitement central, mais la majorité des collectivités y auront un accès complet d'ici 2020 grâce au nouveau financement qu'apportera la REP.

- **Le Nouveau-Brunswick entame des discussions en vue d'une nouvelle stratégie provinciale de gestion des déchets et va déterminer les endroits où les niveaux de service peuvent être rehaussés et la façon dont le système devrait être structuré.** Le fait d'envisager en même temps un modèle de REP incitera à plus de coordination et à un service de recyclage amélioré; ensuite, on pourra déterminer les investissements ciblés à faire dans l'infrastructure pour relever le niveau de service et ainsi offrir un niveau similaire partout au Nouveau-Brunswick et atteindre le même niveau que les autres provinces de l'Atlantique. L'élargissement du service de collecte en bordure de rue est déjà en cours ou devrait être mis en œuvre cette année dans certaines régions (p. ex., CSR2 et 3), alors que dans d'autres régions, il n'y a aucun projet immédiat d'offrir la collecte en bordure de rue (p. ex., RSC 10 et 12). Dans de nombreuses petites collectivités, le rendement sur les investissements dans une installation n'est pas élevé comparativement aux investissements faits dans les grandes entreprises de traitement urbaines qui ont la capacité d'accepter les matières venant aussi d'ailleurs dans la province.

- **Il existe des différences dans les règlements en vigueur parmi les provinces de l'Atlantique, différences qui pourraient avoir une incidence sur la date d'adoption des nouveaux programmes de REP pour lerecyclage**. La Nouvelle-Écosse, l'Î.-P.-É. et Terre-Neuve-et-Labrador ont toutes adopté des règlements sur le recyclage et interdisent l'élimination des matières recyclables dans les sites d'enfouissement sanitaires, et ces provinces ont une stratégie globale sur le réacheminement des déchets. Au Nouveau-Brunswick, des règlements sont en vigueur, mais on n'y interdit pas l'élimination des matières recyclables dans les sites d'enfouissement et la province n'a pas de stratégie pour le réacheminement des déchets. Il se peut que le Nouveau-Brunswick doive mener d'autres consultations pour éduquer et informer les parties prenantes au sujet des changements, et un règlement pourrait être nécessaire pour interdire l'élimination dans les sites d'enfouissement du papier et des emballages recyclables.

- **L'examen des services d'infrastructure a montré que le modèle de REP à responsabilité partagée est le meilleur choix pour le Canada atlantique, en partie en raison de la forte proportion d'infrastructure qui est publique**. Dans la plus petite province, l'Î.-P.-É., le secteur privé exploite 100 % des installations; cependant, dans les trois autres provinces qui sont plus grandes et où l'infrastructure est étendue, les investissements publics dans les installations de traitement sont systématiquement élevés (environ 90 % au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve-et-Labrador).

- **Amener les systèmes à un niveau de service similaire dans toutes les provinces et l'ensemble de la région aurait des avantages multiples qui se traduiraient par une efficience et une performance accrues des programmes de recyclage.** Par exemple, la promotion et l'éducation peuvent faire l'objet d'une coordination plus serrée; le tri des matières à la source peut être amélioré du fait que les entreprises de traitement fonctionnent selon une norme uniforme; le fait d'avoir des définitions et des normes similaires pour les matières faciliterait le transfert des matières à l'intérieur des provinces et entre les provinces en vue de leur traitement et de leur expédition en vrac. Des économies pourraient être réalisées grâce à la tenue d'appels d'offres et à l'attribution de contrats en commun par les municipalités pour la commercialisation des matières

recyclables en raison du degré élevé d'uniformité des matières. Il pourrait aussi être possible de mettre au point dans la région des processus de recyclage pour éviter d'expédier les matières sur de longues distances pour atteindre les marchés et ce, presque à perte.

- **Un programme de REP exigera un suivi exact des matières acheminées et les coûts de la collecte et du traitement aux fins de vérification des coûts, et les récupérateurs et les entreprises de traitement doivent être ouverts à de nouvelles procédures d'audit.** La Nouvelle-Écosse et l'Î.-P.-É. devraient être relativement prêtes à adopter les nouveaux processus, car les autorités régionales tiennent déjà des données détaillées de suivi afin d'obtenir des fonds de RRFB (en Nouvelle-Écosse) et de remplir des obligations juridiques (à l'Î.-P.-É.). Par ailleurs, on compte moins d'entreprises de traitement à l'Î.-P.-É. en raison de la petite taille de la province, de sorte que la formation de la main-d'œuvre ne sera pas très longue. Le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador auront probablement besoin de plus de temps pour augmenter la capacité des récupérateurs et des entreprises de traitement d'appliquer les nouvelles méthodes comptables et les nouveaux processus de suivi des données mis au point par l'éco-organisme. Il ne s'agit pas simplement de peser et de suivre les volumes, mais aussi d'adopter un ensemble rigoureux et cohérent de procédures comptables qui diffèrent quelque peu des pratiques actuelles.

2.3 Stratégie proposée pour la gestion du changement

2.3.1 Introduction

La transition du système actuel de gestion responsable de produits pour le recyclage des déchets d'emballage et de papier à un modèle de REP à responsabilité partagée dans les quatre provinces nécessitera une stratégie de gestion du changement pour assurer une transition harmonieuse des programmes actuels au nouveau cadre.

La gestion du changement s'appuie sur un ensemble concret de pratiques qui relèvent à la fois de la science et de l'art. La science est l'application d'une méthodologie structurée et d'outils pour aider les gens à faire la transition depuis leur situation telle qu'est actuellement à ce qu'elle deviendra à un point ultérieur. L'art est la personnalisation des méthodes et de la démarche à la lumière de la culture en place et des besoins uniques du projet[27].

Peu importe la méthodologie employée, toutes les initiatives de gestion du changement comportent des éléments de base communs, comme le montre le graphique ci-dessous. Chaque élément fait ensuite l'objet d'une discussion.

[27] Sue Ann Bartecko, MPA, PMP. *Common Misperceptions of Change Management*, article affiché sur linkedin.com

Pièce 17 : La gestion du changement



2.3.2 Évaluation des incidences sur les auditoires cibles

La gestion du changement peut débuter par la détermination et l'évaluation du changement sur les auditoires cibles. L'évaluation peut comprendre l'examen de la nature des incidences et le degré auquel les auditoires cibles seront touchés. Cette évaluation contribue à cerner la portée et l'ampleur des changements requis par les éléments du programme pour assurer une transition réussie.

Dans le cadre de ce processus, il est suggéré de déterminer les groupes de parties prenantes principales qui ont un intérêt dans le programme – une liste préliminaire de ces parties prenantes est présentée dans la pièce qui suit. Cette liste pourrait servir de point de départ à la planification du programme, l'intention étant d'avoir une liste plus complète au moment d'entamer la planification.

Pièce 18 : Liste préliminaire des parties prenantes

Catégorie de parties prenantes	Parties prenantes principales déterminées
Administration municipale	Municipalités locales dans les 4 provinces Union of Nova Scotia Municipalities Union des municipalités du Nouveau-Brunswick Municipalities Newfoundland and Labrador Federation of Prince Edward Island Municipalities
Gouvernement régional / autorité déléguée du service	Autorités/commissions de services régionaux pour la gestion des déchets dans les 4 provinces Island Waste Management Corporation (IWMC) à Î.-P.-É.
Producteurs d'emballages et de papier – *associations*	Association de l'industrie alimentaire de l'Atlantique Conseil canadien du commerce de détail Association canadienne des journaux Association canadienne des boissons Fédération canadienne des épiciers indépendants Produits alimentaires et de consommation du Canada (PACC) Canadian Stewardship Services Alliance (CSSA)
Chambres de commerce	Chambres de commerce de la région de l'Atlantique
Entreprises de traitement	Scotia Recycling
Premières Nations	13 collectivités des Premières Nations en Nouvelle-Écosse 15 collectivités des Premières Nations et 28 réserves indiennes au Nouveau-Brunswick 4 collectivités des Premières Nations à Terre-Neuve-et-Labrador Aucune collectivité des Premières Nations à l'Î.-P.-É.
Grand public	Secteur résidentiel des quatre provinces

L'évaluation comprendra une analyse des incidences du nouveau programme sur chaque groupe de parties prenantes et un examen du degré auquel chaque groupe sera touché. Cette évaluation est recommandée pour contribuer à cerner la portée et l'ampleur du programme de changements requis afin d'assurer une transition réussie. Il est recommandé que l'évaluation comprenne une analyse économique des seuils d'exemption éventuels (y compris aucune exemption) pour les petites et moyennes entreprises.

2.3.3 Leadership pour renforcer les principes de la communication et la cohérence des messages

Les représentants provinciaux et les décisionnaires dans les quatre provinces pourraient, s'ils le veulent, examiner et confirmer les principes préliminaires de la mobilisation des parties prenantes afin d'orienter leurs activités de communication et de diffusion à mesure que la planification du programme avance. Il est recommandé que les principes de la mobilisation et les messages clés à l'intention des parties prenantes ciblées soient les mêmes dans les quatre provinces.

Principes de la mobilisation

Il est recommandé de maintenir une approche cohérente et ouverte avec les parties prenantes en ce qui concerne la consultation et la communication, et les principes suivants sont proposés pour la consultation[28] :

- Participation précoce : La participation des parties prenantes commence dès l'élaboration du plan de consultation.
- Inclusivité : Le processus de consultation englobe un large éventail de parties prenantes.
- Efficience : Les parties prenantes sont invitées aux consultations en temps opportun et ont suffisamment de temps pour y participer.
- Efficacité : Les parties prenantes sont en mesure de déterminer les répercussions que le programme aurait sur leurs intérêts en lisant la documentation connexe – cette documentation est rédigée professionnellement et dans un langage clair facile à lire pour l'auditoire cible.
- Reddition de comptes : Les parties prenantes reçoivent une rétroaction sur la prise en compte de leurs réponses et une justification pour les décisions connexes prises à la lumière des consultations effectuées lors d'étapes subséquentes de l'élaboration du programme.
- Transparence : Les délibérations et les résultats des activités qui font partie du processus de consultation sont consignés par écrit et mis à la disposition du public.

Messages clés pour les auditoires cibles

Les messages concernant le cadre proposé constituent un élément clé de la stratégie de gestion du changement. Les deux groupes de parties prenantes les plus touchées sont :

1. **Les municipalités ou les agents de prestation de service autorisés** (p. ex., les commissions de services régionaux au Nouveau-Brunswick et l'IWMC à l'Î.-P.-É.) qui exploitent actuellement des programmes de recyclage;
2. **Les producteurs d'emballages et de papier**, qui sont représentés par les gestionnaires qui participent également à d'autres programmes de gestion des emballages et du papier en vigueur dans d'autres provinces.

Voici les grandes lignes des messages proposés pour ces deux groupes.

[28] Adapté du *British Columbia Recycling Regulation Guide*, page 7

Messages aux municipalités/autorités et commissions régionales

Les gouvernements pourraient vouloir insister sur les messages clés suivants durant la préparation de leurs plans de consultation.

- ✓ *Le cadre proposé va dans le sens des engagements que les quatre provinces de l'Atlantique ont pris à l'égard du plan d'action pancanadien sur la REP du CCME, que les provinces et territoires et le gouvernement fédéral ont approuvé en octobre 2009.*

- ✓ *Le cadre proposé soulagera les municipalités/autorités et commissions régionales du fardeau financier qu'ils ont supporté et supportent actuellement pour les services de recyclage qu'elles fournissent (y compris les programmes de collecte en bordure de rue et les dépôts de recyclage ainsi que les coûts connexes pour le traitement et la commercialisation des matières recueillies).*

- ✓ *Le nouveau cadre reconnaît et respecte l'expérience de longue date des autorités municipales/régionales en matière de recyclage et propose de tirer parti de cette expérience afin de mettre au point des programmes plus viables et d'atteindre des taux de réacheminement plus élevés.*

- ✓ *Dans le modèle à responsabilité partagée qui est recommandé, les municipalités/autorités et commissions régionales continueront d'exploiter les programmes, et elles continueront donc à avoir une relation directe avec les collectivités et les résidents qu'elles desservent, et elles continuent à avoir un intérêt dans le fonctionnement des programmes.*

- ✓ *Les municipalités/autorités et commissions régionales seront prêtes à rendre des comptes sur la documentation et la vérification des coûts des programmes de recyclage.*

- ✓ *L'expérience vécue ailleurs en matière de communication de données[29] montre que la première collecte de données de programme des municipalités donne habituellement lieu à des inexactitudes pour plusieurs raisons : a) il est difficile d'extraire des données des systèmes de gestion des données des administrations locales; b) l'interprétation des termes varie d'une administration locale à l'autre, ce qui donne lieu à la production de rapports de données qui manquent d'uniformité; c) il existe un manque d'expérience dans l'imputation des coûts partagés ou combinés à certains services. Typiquement, il faut un certain nombre d'années d'expérience, plus la formation du personnel local et l'adoption d'un protocole de vérification rigoureux pour atteindre un état de stabilité où les données sont fiables et toutes les parties sont disposées à travailler dans ce but.*

- ✓ *Le cadre offrira des occasions d'accroître l'harmonisation des programmes de recyclage, la coordination et la consolidation des matières pour leur commercialisation, et aussi la mise au point d'une approche de promotion et d'éducation cohérente et plus uniformisée à l'égard du programme.*

[29] Adapté du plan du programme de MMSW. *Waste Packaging and Paper Stewardship Plan,* 2013. http://www.mmsk.ca/sites/default/files/documents/pdf/plan/MMSW-WPP-Stewardship-Plan-Dec-12-2013.pdf

- ✓ *Les niveaux du service de recyclage seront établis et convenus, et la détermination des coûts nets admissibles à rembourser aux municipalités pour les activités du programme seront convenus avec le ou les éco-organismes et officialisés.*

- ✓ *Les municipalités/autorités et commissions régionales qui ont des programmes de recyclage modestes pourraient élargir leurs programmes pour atteindre systématiquement une norme plus élevée et un niveau de service amélioré partout dans la région de l'Atlantique. Tout rehaussement des niveaux de service actuels serait décidé d'un commun accord en vertu des processus décisionnels actuels utilisés dans chaque province (p. ex., organismes de réglementation provinciaux ou autorités indépendantes désignées).*

- ✓ *Les programmes de consignation des contenants à boisson déjà en place seront conservés dans les quatre provinces.*

Messages aux producteurs

Les répercussions du cadre proposé pour les producteurs diffèrent considérablement de celles qui touchent les municipalités. Les détaillants nationaux, les chaînes nationales de produits alimentaires et de consommation et les propriétaires de marque participent déjà à des programmes semblables; toutefois, les entreprises régionales susceptibles d'être touchées qui œuvrent exclusivement dans les quatre provinces de l'Atlantique ne connaissent probablement pas la REP.

Voici certains des messages clés que les gouvernements de l'Atlantique pourraient vouloir souligner à mesure qu'ils avancent dans leurs plans de consultation.

- ✓ *Le cadre proposé va dans le sens des engagements que les quatre provinces de l'Atlantique ont pris à l'égard du plan d'action pancanadien sur la REP du CCME, que les provinces et territoires et le gouvernement fédéral ont approuvé en octobre 2009.*

- ✓ *Les quatre gouvernements provinciaux se sont engagés à travailler ensemble à l'élaboration d'un programme similaire pour la gestion des déchets d'emballage et de papier en Atlantique. Ils ont convenu du modèle (REP à responsabilité partagée) et ont aussi convenu de continuer à travailler ensemble à la planification du programme. Des efforts seront faits pour harmoniser les éléments clés du programme qui sont importants pour les producteurs (p. ex., listes de matières désignées, pourcentage du financement par les producteurs, processus de vérification des coûts du recyclage, droits sur les matières, etc.); cependant, les aspects de la mise en œuvre du programme comme les stratégies de communication, les exigences en matière de surveillance et de production de rapports, les approbations réglementaires et l'approbation du plan du programme sont assujettis aux calendriers respectifs de chaque gouvernement provincial.*

- ✓ *Le cadre proposé est un modèle de REP à responsabilité partagée semblable à l'approche en vigueur au Manitoba, en Ontario et au Québec et prévue pour la Saskatchewan. Le modèle proposé diffère du modèle de la Colombie-Britannique, qui a adopté un modèle à REP à part entière dans lequel les producteurs sont chargés de la collecte et du traitement à l'échelle de la province.*

- ✓ *Les producteurs seront désignés comme des gestionnaires individuellement obligés qui seront libres de gérer leurs propres obligations ou de le faire collectivement.*

- ✓ *La planification du programme devrait envisager des niveaux de service de recyclage qui reconnaissent les variations dans la taille, la capacité, l'emplacement, la combinaison de logements et la pratique actuelle des municipalités.*

- ✓ *Il est considéré comme important de prévoir une entente sur les niveaux de financement admissibles, y compris la détermination d'un niveau acceptable de coûts administratifs municipaux, pour éviter les situations qui mènent à l'arbitrage.*

- ✓ *Les producteurs seront dans l'obligation d'assumer une partie des coûts de la gestion des matières non recyclables recueillies par inadvertance et qui ne sont pas désignées pour le recyclage en vertu du programme. Le Québec est actuellement la seule province qui exige une telle entente : la gestion des matières résiduelles recueillies (estimées par des études de caractérisation des déchets à 15 % de toutes les matières recueillies) est partagée à parts égales entre les municipalités d'une part et les producteurs d'autre part. Chaque gouvernement de l'Atlantique devrait considérer cet aspect comme un élément potentiel du programme et établir ses exigences dans son règlement.*

- ✓ *Une présence régionale pour les gestionnaires obligés devrait être maintenue pour veiller à ce que les circonstances régionales ou locales soient comprises et éviter qu'on reproche au programme le fait que les producteurs sont basés à l'extérieur de la région.*

- ✓ *La liste des matières désignées pour la collecte et le traitement sera la plus inclusive possible pour englober tous les emballages et tout le papier que les producteurs fournissent au marché (peu importe que ces matières soient actuellement récupérées ou non), et des examens réguliers des matières sur le marché, des études de caractérisation des déchets par exemple, permettront de la maintenir à jour.*

- ✓ *Les programmes de consignation pour les contenants à boisson seront maintenus et continueront à fonctionner comme ils le font actuellement, de façon complètement distincte des programmes de recyclage municipaux.*

- ✓ *La promotion de mesures d'efficience dans l'infrastructure existante de recyclage et l'innovation en matière de collecte et de traitement sont encouragées.*

- ✓ *Les producteurs désignés auront des responsabilités à l'égard de la mise en œuvre ou de la facilitation par d'autres moyens de stratégies de communication, de promotion et d'éducation à l'appui du cadre proposé. Ces responsabilités devraient s'appliquer à toutes les étapes de la stratégie de gestion du changement.*

- ✓ *On s'attend à ce que les producteurs, individuellement ou par l'entremise des éco-organismes établis, contribuent aux programmes de promotion et d'éducation requis pour appuyer les programmes de recyclage municipaux.*

D'autres groupes de parties prenantes

Le seul autre groupe de parties prenantes à prendre en considération dans la communication de messages serait le secteur résidentiel (en présumant que la majorité du secteur ICI paie pour ses propres coûts de gestion et de recyclage des déchets et n'a pas besoin de faire l'objet d'une attention particulière).

2.3.4 Activités de communication et de mobilisation dans le cadre de la gestion du changement

Des étapes facultatives de la communication et de la mobilisation sont résumées ci-dessous, bien qu'il faille considérer que chaque province a ses propres processus de consultation et pourrait dévier de ceux décrits ici. Ces étapes peuvent être prises comme un ensemble d'idées que chaque province peut adapter et utiliser comme elle le juge approprié.

Avant la publication du projet de règlement

À ce stade-ci, l'activité de communication et de mobilisation pourrait consister à présenter le programme proposé aux parties prenantes et à recueillir leurs rétroactions. Un document de consultation qui explique le nouveau modèle proposé et présente les éléments clés du modèle pourrait être utilisé pour entamer les consultations dans certaines provinces. Par ailleurs, une province pourrait décider de tenir à cette étape, si elle le souhaite, des consultations qui consistent dans des rencontres en personne avec les groupes de parties prenantes les plus touchées afin de discuter plus ouvertement des changements et recueillir des rétroactions.

Après la publication du projet de règlement

Chacune des quatre provinces de l'Atlantique a ses propres protocoles officiels pour la publication de projets de règlement et la consultation avant l'adoption de mesures législatives. Les protocoles de consultation habituels seront suivis au moment de la publication de tout projet de règlement nécessaire. La plupart des provinces publient les projets de règlement pour les soumettre à l'examen du public de façon à satisfaire à l'engagement d'accroître la transparence. Les dates limites pour l'examen et la réception des commentaires sont habituellement connues.

Après l'adoption d'un règlement et durant les préparatifs de lancement du programme

Suivant l'adoption du règlement, les producteurs seront alors officiellement au courant de l'obligation d'élaborer le plan du programme. D'habitude, un délai de six mois à un an est accordé pour l'élaboration d'un plan de programme, qui devra ensuite être examiné et approuvé par chaque gouvernement provincial.

Suivant l'approbation du plan du programme, il est nécessaire de renseigner les gestionnaires potentiels et le grand public sur le programme. Cela pourrait se faire notamment par une stratégie de communication globale dont le message principal est de faire connaître le nouveau financement par les producteurs, tout en mettant l'accent sur le maintien des programmes

actuels avec les exploitants actuels, et qui prévoit des activités de communication locales au besoin auprès d'auditoires cibles (p. ex., gestionnaires potentiels/entreprises locales). En matière de promotion et d'éducation, on pourrait par exemple établir une ligne sans frais où les gens peuvent téléphoner pour demander des renseignements et tenir des réunions avec des associations d'affaires clés. Il faut noter qu'il reviendrait probablement à un éco-organisme d'écrire à toutes les entreprises pour leur présenter le nouveau programme et décrire le processus d'enregistrement afin de déterminer s'ils sont des gestionnaires obligés. Puisque c'est habituellement à cette étape qu'une certaine confusion peut exister, un aspect important de la gestion du changement est de prêter une attention particulière aux messages clés afin de bien en gérer la diffusion[30].

Le type d'activité de diffusion dépendra de la structure actuelle des programmes dans chaque province et chaque région, et aussi si les programmes relèvent d'une commission ou d'une autorité régionale de gestion des déchets, sont gérés de façon partagée ou conjointe avec des municipalités avoisinantes ou sont des programmes exploités de façon distincte.

Exemples de messages clés durant la préparation du lancement du programme :

- ✓ *Il s'agit d'un programme autorisé par les gouvernements des provinces de l'Atlantique pour transférer le financement du recyclage des contribuables aux producteurs. Le programme est semblable à de nombreux autres programmes de REP qui existent déjà dans la région, par exemple les programmes pour les pneus usés, les déchets électroniques ou l'huile usagée.*

- ✓ *Le plan du programme a été élaboré par le secteur privé pour répondre aux exigences établies par les gouvernements provinciaux. Des associations du secteur privé (certaines de la région de l'Atlantique, d'autres nationales) ont participé à l'élaboration du programme et versent un financement au nom du secteur privé pour l'établissement d'un organisme appelé un éco-organisme. (Remarque : certaines entreprises peuvent décider de s'acquitter de leurs obligations de façon individuelle).*

- ✓ *Des exigences en matière de surveillance et de production de rapports devront être suivies par l'éco-organisme qui administre le programme. L'éco-organisme doit vérifier que les coûts remboursés ont été calculés selon le processus convenu, il doit faire rapport aux organismes de réglementation publics sur ses propres activités, y compris des données détaillées sur le rendement du programme à l'aide d'indicateurs, et il est souvent tenu (par règlement) de produire des états financiers audités annuels.*

- ✓ *Aussi bien des entreprises de l'Atlantique que des détaillants nationaux qui font des affaires au Canada atlantique et génèrent de l'emballage et du papier pourraient être des gestionnaires potentiels qui devront peut-être contribuer au financement du programme.*

[30] Par exemple, l'avis concernant les changements et le processus de détermination des gestionnaires obligés a consisté dans un document de 31 pages posté à toutes les entreprises de la Colombie-Britannique, et le document a semé la confusion parmi de nombreuses petites entreprises.

- ✓ *Comprendre les nouvelles responsabilités relatives au programme ne sera pas nécessairement facile, mais il faut garder un esprit de collaboration et indiquer qu'il y a de nombreuses sources d'aide pour aider les gestionnaires à comprendre leurs nouvelles responsabilités. En travaillant ensemble, les entreprises, les associations de producteurs et les organismes de réglementation publics peuvent tous contribuer à atteindre des taux de recyclage des déchets d'emballage parmi les plus élevés au Canada.*

2.3.5 Formation et soutien

Durant la mise en œuvre du programme, une formation et un soutien très ciblés devraient être offerts aux personnes responsables de la collecte et du traitement des matières recyclables afin qu'elles soient en mesure d'adopter les méthodes comptables mises au point par les producteurs dans le plan du programme. Les grandes lignes de ces nouvelles méthodes seront probablement exposées dans le plan du programme.

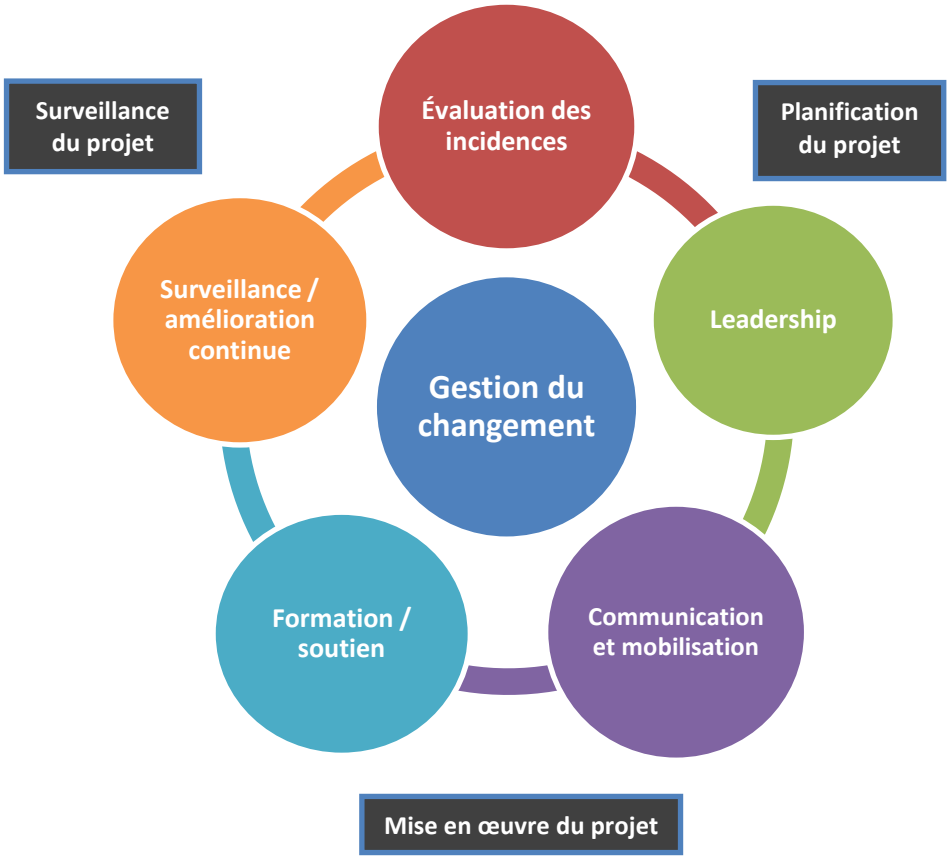
2.3.6 Surveillance et amélioration continue

La stratégie de gestion du changement comprend une phase de surveillance de la mise en œuvre du programme, l'évaluation des progrès et des recommandations d'améliorations dans une optique d'amélioration continue. La section 2.4 présente des détails concernant les éléments d'une proposition de stratégie pour la surveillance du rendement du programme. Certaines provinces peuvent avoir établi des échéanciers en vue de faire une révision plus globale des programmes de gestion responsable, et ce nouveau programme pourrait faire partie de ce processus.

2.3.7 Résumé

La pièce qui illustre comment les éléments du processus de la gestion du changement s'insèrent dans un processus de gestion de projet générique.

Pièce 19 : Comment le processus de la gestion du changement s'insère dans le processus de la gestion de projet



2.4 Stratégie proposée pour le rendement du programme

Remarque : Les gouvernements de l'Atlantique pourraient décrire dans un règlement les grandes lignes des activités de surveillance du rendement qu'ils exigent dans le plan du programme. L'information présentée dans cette partie est utile pour la surveillance du rendement et peut être adaptée au besoin par les gouvernements de l'Atlantique lors de l'élaboration de la planification du programme.

Cette partie avance des idées pour une stratégie sur le rendement du programme, comme suit :

- Élaboration d'indicateurs de rendement clés et de cibles;
- Surveillance et production de rapports sur le rendement;
- Application de la loi.

2.4.1 *Élaboration d'indicateurs de rendement clés et de cibles*

Élaboration d'indicateurs de rendement clés

La pièce qui suit présente les considérations relatives au choix de bons indicateurs pour la surveillance du programme.

Pièce 20 : Considérations relatives aux choix d'indicateurs de rendement clés[31]

Qu'est-ce qu'un bon indicateur?	▪ Utile pour les activités, la gestion responsable et les rapports publics ▪ Contribue à améliorer le rendement ▪ Communique le rendement de façon crédible ▪ Les données recueillies sont fiables ▪ Les données ont été recueillies de façon systématique au fil du temps pour permettre les comparaisons d'une année à l'autre
Information sur la qualité du rendement	▪ Relie les politiques, les cibles et le rendement ▪ Identifie les indicateurs de rendement clés ▪ Présente des données sur le rendement sous forme de tendances sur trois ans ou plus, de valeur absolue (c.-à-d. le total) et/ou de valeurs normalisées (c.-à-d. exprimées en fonction de la quantité par variable de production clé, comme la quantité recueillie par unité, ou la quantité par tranche de 10 000 habitants) ▪ Établit et communique des cibles de rendement ▪ Explique les faiblesses et les mesures prises ▪ Utilise des points de référence pour faire des comparaisons

Six catégories d'indicateurs de rendement clés de base sont recommandées pour les éco-organismes; elles sont présentées dans la colonne de gauche de la pièce suivante[32].

Pièce 21 : Indicateurs de rendement clés recommandés

Catégorie	Indicateur	Justifications et conseils
Sensibilisation	% de la population au courant du programme	▪ Justification : Le pourcentage de la population au courant du programme donne une indication de l'efficacité du programme pour ce qui est de rejoindre la communauté ciblée par le programme. ▪ Conseil : Calculer cet indicateur en déterminant le pourcentage de la communauté cible qui est au courant du programme comparativement à la population totale de la communauté cible. L'indicateur peut être exprimé en pourcentage.
Participation / accessibilité	(1) Taux de participation (2) Distance moyenne à parcourir jusqu'à un	▪ Justification (1) : Le taux de participation est un indicateur qui fournit au lecteur de l'information contextuelle importante sur l'échelle et l'utilisation du programme. ▪ Conseil (1): Le taux de participation est calculé en divisant le nombre de participants au programme (p. ex., le nombre de ménages qui participent activement au programme) par la taille globale de la communauté ciblée à qui le programme est offert. ▪ Justification (2) : Moins informative que le taux de participation, la distance moyenne à parcourir pour se rendre à un dépôt peut tout de même servir à donner une indication de l'accessibilité du programme dans les régions rurales et éloignées de certaines parties du Canada atlantique qui offrent uniquement un service de dépôts.

[31] Stratos. *Performance Measurement and Reporting for Extended Producer Responsibility Programs: Reporting Guidance Document,* 2007. Préparé pour Environnement Canada.
[32] Idem.

	dépôt	▪ Conseil (2): Déterminer le nombre de participants (potentiels) au programme (la taille de la communauté ciblée à qui le programme est offert) et, en gros, où ils sont situés (p. ex., dans un rayon de 1, 2, 3 km, etc.). Calculer la distance moyenne à parcourir en multipliant la somme des participants au programme (PP) par leur distance respective (D), puis en divisant le résultat par le nombre total de participants au programme.
Collecte	(1) Valeur absolue de la collecte (2) Taux de collecte (3) Valeur absolue de la collecte par habitant	▪ Justification (1) : La valeur absolue de la collecte désigne la quantité totale recueillie pour un produit. La valeur absolue de la collecte devrait être exprimée en unités de mesure de masse (tonnes ou kilogrammes). ▪ Conseil 1) : Valeur absolue de la collecte – peser la masse totale recueillie dans tous les points de collecte. ▪ Justification (2) : Le taux de collecte est un indicateur de l'efficience et de l'efficacité du programme. Le taux de collecte est le pourcentage de la quantité totale de matières mises sur le marché qui a été recueillie. ▪ Conseil (2) : Pour le taux de collecte, diviser la masse recueillie par la masse mise sur le marché. ▪ Justification (3) : La valeur absolue de la collecte par habitant est le pourcentage de produit recueilli par rapport à la taille de la communauté ciblée. ▪ Conseil (3) : Diviser la valeur absolue de la collecte (masse) par la population.
Récupération et recyclage	Sort des matières après la collecte (3)	▪ Justification : Il est recommandé que la quantité absolue et le pourcentage de matières traitées dans chacune de cinq catégories soient communiqués : 1) réutilisation, 2) recyclage, 3) élimination (incinération ou site d'enfouissement). ▪ Conseil : Pour toutes les catégories, exprimer en pourcentage de la masse recueillie.
Efficience opérationnelle	(1) Répartition des dépenses (2) Coût par quantité de matières recueillies	▪ Justification 1) : Fournir un aperçu de l'affectation relative des fonds aux différentes fonctions de l'organisation, ou mettre les dépenses ou les ressources globales en contexte avec la quantité de matières recueillies. ▪ Conseil 1) : Fournir la valeur en dollars ou en pourcentage des dépenses du programme, y compris l'administration du programme, les coûts postérieurs à la collecte, et la connaissance du développement des marchés. ▪ Justification 2) : Mesurer le coût par tonne ou kilogramme de matières recueillies et en faire rapport contribue à rendre des comptes aux parties prenantes. ▪ Conseil 2): Diviser le coût total de l'exploitation du programme pour un exercice financier par la quantité totale recueillie et réutilisée ou recyclée.
Performance au niveau de la gestion	Progrès par rapport aux objectifs ou cibles du plan d'affaires	▪ Justification : Les cinq éléments d'une bonne pratique de gestion sont l'élaboration de politiques, la planification, la mise en œuvre, le contrôle et la surveillance, et l'évaluation de la gestion. Faire rapport sur les progrès par rapport aux objectifs ou cibles d'un plan d'affaires montre le degré auquel le plan a été mise en œuvre et aussi que le rendement fait l'objet d'une surveillance et d'un examen. ▪ Conseil : Faire rapport sur les mesures prises pour atteindre l'objectif/la cible, les problèmes qui sont survenus et comment ils ont été résolus, et les mesures qui restent à prendre pour atteindre l'objectif/la cible.

Cibles

Il est important d'élaborer des cibles précises pour chaque indicateur de rendement clé afin de stimuler la performance du programme. De plus, il serait avantageux d'inclure des cibles de récupération globales et des cibles par matières. La directive sur l'emballage de l'UE établit des cibles pour des matériaux d'emballage précis, au lieu de considérer tous les emballages comme une seule catégorie, ce qui n'a été fait dans aucun des programmes canadiens. Les cibles qui existent actuellement concernent l'ensemble des emballages et du papier récupéré (p. ex., 75 % en C.-B.), bien que l'Ontario surveille la quantité d'emballage réellement recyclée par matière.

Les cibles devraient être établies de concert avec producteurs et l'éco-organisme. On peut prévoir un ajustement à la hausse graduel au fil du temps en consultation avec les parties prenantes et en accordant un délai de transition suffisant. La pièce qui suit présente des exemples de cibles, tirés d'autres programmes canadiens.

Pièce 22 : Exemples de cibles pour les indicateurs du rendement clés

Catégorie	Indicateur	Exemple de cible
Sensibilisation	% de la population au courant du programme	95 % de la population au courant du programme
Participation / accessibilité	(1) Taux de participation (2) Distance moyenne à parcourir jusqu'à un dépôt	Taux de participation de 95 % Distance de moins de 5 km à parcourir jusqu'à un dépôt.
Collecte	(1) Valeur absolue de la collecte (2) Taux de collecte (3) Valeur absolue de la collecte par habitant	(1) Quantité en tonnes à recueillir (2) Taux de collecte de 65 % années 1-3, 75 % à la fin de l'année 5 (3) À déterminer dans le plan du programme par l'éco-organisme.
Récupération et recyclage	Sort des matières après la collecte (3)	(1) Quantité ciblée pour le recyclage (80 %) (2) Quantité visée de matières résiduelles à gérer (20 %)
Efficience opérationnelle	(1) Répartition des dépenses (2) Coût par quantité de matières recueillies	À déterminer dans le plan du programme
Performance au niveau de la gestion	Progrès par rapport aux objectifs ou cibles du plan d'affaires	À déterminer dans le plan du programme

2.4.2 Surveillance et production de rapports sur le rendement

La réglementation peut faire référence aux exigences en matière de surveillance et de production de rapports attendues par l'éco-organisme. Voici des suggestions d'éléments à inclure :

- Limites géographiques – Les installations ou les régions qui seront comprises dans les activités de surveillance et de production de rapports.
- Limites organisationnelles – Si tous les secteurs et toutes les activités sont compris dans le rapport, et comment les activités confiées en sous-traitance seront communiquées dans le rapport.
- Limites temporelles – La période visée par le rapport (p. ex., rapport annuel) et si le rapport doit comprendre des données sur les tendances (une période de trois ans est recommandée). De plus, une date devrait être établie par règlement pour la présentation du rapport.

- Mesures à utiliser pour la surveillance – Voir les indicateurs de rendement clés et les cibles ci-dessous, et des formules précises devraient être consignées par écrit soit dans le plan du programme, soit dans les conseils connexes au plan (voir ci-dessous).
- Le processus de vérification à suivre – Voir ci-dessous.
- Production d'états financiers audités – Le règlement devrait indiquer qu'il faut des états financiers audités annuels et que ces états doivent être rendus publics.
- Éléments du rapport – Ce que l'organisme de règlement exige dans un rapport. Il pourrait s'agir uniquement de renseignements de base, ou encore d'un rapport très détaillé. Des exemples sont fournis ci-dessous.

Processus de vérification

L'examen des services d'infrastructure effectué dans le cadre de la présente affectation a révélé qu'il existe actuellement parmi les provinces un large éventail de types d'infrastructure et de niveaux de service tant à l'étape de la collecte que du traitement et, bien sûr, une variété de pratiques sur la surveillance des données. La surveillance peut aller d'un suivi détaillé à l'aide de méthodes officielles recommandées par les autorités provinciales pour les entreprises de traitement et de processus de vérification régionale à aucune surveillance ni vérification du tout.

Comme l'intention est de travailler en vue d'un programme harmonisé pour l'Atlantique avec les mêmes processus partout, l'existence d'importantes différences dans l'activité de surveillance et de vérification des programmes actuels entre les régions de chaque province présente une difficulté. Il est recommandé d'entreprendre un processus visant à mettre au point un document d'orientation afin d'assurer l'utilisation d'une terminologie uniforme et d'établir des calculs de données qui soutiennent l'activité de surveillance et vérification, et ce à l'intention de toutes les parties prenantes selon un processus semblable à celui en cours en Ontario. En 2013, la Société ontarienne de gestion des déchets, de concert l'Association canadienne de normalisation (CSA), a entrepris l'élaboration d'un guide sur le recyclage et la vérification pour donner aux organismes de réglementation, aux fournisseurs de services, aux gestionnaires et aux générateurs de déchets un ensemble commun de définitions et de mesures de rendement en matière de recyclage dans le but d'indiquer clairement l'acheminement des matières, depuis la collecte jusqu'à l'élimination finale, et une méthode pour tenir le compte de ces matières acheminées. Ce genre de conseils peut accroître la transparence, l'exactitude, la reddition de compte et l'information produite sur le rendement du système de réacheminement des déchets[33]. Les gouvernements de l'Atlantique sont encouragés à prendre connaissance de la version définitive de ce document et d'évaluer s'il convient à leur programme.

Production de rapports sur le rendement

Il est important d'inclure aussi bien des données de rendement comme des indicateurs de rendement clés que de l'information contextuelle. L'information contextuelle est cruciale pour

[33] *Technical Guide: Recycling Process, Audit And Verification Guidelines* (ébauche, non publié).

comprendre des aspects précis de l'information sur le rendement, surtout la première année du programme lorsque les systèmes sont encore en mode de mise en œuvre. La production de rapports est un processus itératif et, comme point de départ, le rapport peut comprendre un examen des questions pour lesquelles les données et l'information ne sont pas encore connues et les mesures prévues pour corriger les problèmes cernés. Le rapport peut fournir des données actuelles et, lorsqu'elles sont connues, des données comparables (p. ex., des données d'années antérieures). Le rapport pourrait contenir de l'information contextuelle et expliquer les limites des données, surtout durant les trois premières années de fonctionnement du programme, alors que de nouveaux processus sont adoptés. Il serait utile, pour un programme panatlantique, que le rapport sur le rendement soit ventilé par région et par province – ce qui pourrait être un objectif à long terme.

On peut s'inspirer des lignes directrices d'autres programmes de REP pour établir les grandes lignes des éléments à inclure dans un rapport annuel d'un éco-organisme, par exemple :

Pièce 23 : Grandes lignes recommandées pour un rapport de rendement de l'éco-organisme[34]

Exemple de présentation pour le rapport de l'éco-organisme

1. Faits saillants du programme
2. Profil de l'organisation
3. Profil du rapport
4. Vision et stratégie
   - 4.1 Contexte, énoncé de gestion, stratégie et objectifs
5. Gouvernance
6. Gestion du rendement
   - 6.1 Politiques, programmes de surveillance, éléments du système de gestion
7. Mobilisation des parties prenantes
8. Information sur le rendement
   - 8.1 Sensibilisation
   - 8.2 Participation
   - 8.3 Accessibilité
   - 8.4 Collecte de matières, gestion postérieure à la collecte, efficience opérationnelle
   - 8.5 Qualité du service
   - 8.6 Performance au niveau de la gestion
9. Pour l'avenir

[34] Adapté de Stratos. *Performance Measurement and Reporting for Extended Producer Responsibility Programs: Reporting Guidance,* 2007. Document préparé pour Environnement Canada.

2.5 Plan de travail proposé : prochaines étapes proposées pour les gouvernements de l'Atlantique

2.5.1 Prochaines étapes proposées

Les gouvernements de l'Atlantique pourraient vouloir mettre au point leurs propres plans de travail pour établir les grandes lignes des prochaines étapes de la planification du programme. Les prochaines étapes proposées ci-dessous se veulent des conseils génériques pour aider les gouvernements de l'Atlantique à dresser leurs propres plans de travail.

Pièce 24 : Prochaines étapes proposées

Prochaine étape	Description
1. Finalisation du calendrier	Un calendrier préliminaire pour les quatre provinces tandis qu'elles vont de l'avant est présenté à la page suivante. Le calendrier devrait être examiné et mis à jour par chaque province.
2. Examen et confirmation des principes du programme (section 2.1), de la liste des matières désignées (section 1.6), du % de la contribution des producteurs (section 1.4)	Les trois éléments clés qui devraient être les mêmes partout au Canada atlantique sont : ▪ les principes du programme ▪ la liste des matières désignées et la définition des matières ▪ le % de la contribution des producteurs Il est conseillé que les provinces s'entendent sur ces éléments avant la rédaction du projet du règlement.
3. Recherche et analyse sur les incidences sur les auditoires cibles	Il est important d'effectuer une évaluation des incidences sur l'auditoire cible afin de mieux comprendre les incidences sur les gestionnaires potentiels de la région. Cette évaluation pourrait servir à éclairer les décisionnaires au sujet des options relativement aux exemptions afin que les incidences pour les petites entreprises soient comprises et que différentes possibilités soient envisagées (y compris l'option de n'accorder aucune exemption). Pour atteindre l'objectif d'avoir des programmes cohérents d'une province à l'autre, il est recommandé que, si un seuil d'exemption minimum est convenu, que ce seuil soit appliqué uniformément dans les quatre provinces – sinon, le secteur des affaires s'opposera vivement à ce traitement inéquitable.
4. Recherche et analyse sur les formules de calcul des coûts municipaux	Les résultats de l'analyse des formules de calcul des coûts municipaux, y compris les formules de coûts variables pour améliorer l'efficience, devraient être examinés, et les gouvernements de l'Atlantique devront alors décider s'ils réglementent la formule de calcul des coûts ou s'ils laissent l'éco-organisme l'établir.
5. Finalisation de la stratégie de gestion du changement	Il se pourrait que la finalisation d'une stratégie de gestion du changement pour chaque province nécessite des conseils professionnels (ébauché présentée à la section 2.3)
6. Rédaction des projets de règlement	Selon les processus habituels d'élaboration de la réglementation dans chaque province
7. Communications et mobilisation	Selon les processus habituels d'élaboration de la réglementation dans chaque province
8. Adoption de nouveaux règlements	Selon les processus habituels d'élaboration de la réglementation dans chaque province
9. Approbation du plan du programme	Chaque autorité provinciale devra approuver le plan du programme présenté par l'éco-organisme, qui est habituellement remis dans un délai d'un an suivant l'adoption du règlement
10. Lancement du programme	Le lancement du programme a lieu à une date déterminée.

2.5.2 Calendrier proposé

La page suivante présente un calendrier préliminaire des prochaines étapes. Ce calendrier pourrait servir de point de départ aux provinces de l'Atlantique, qui pourront l'adapter et le réviser au besoin en tenant compte des circonstances de chaque province.

Pièce 25 : Plan de mise en œuvre préliminaire pour les provinces de l'Atlantique – à adapter par chaque province

Élément	Temps estimatif requis	Date de début estimative	Date d'achèvement estimative			
			Nouvelle-Écosse	Î.-P.-É.	Nouveau-Brunswick	Terre-Neuve-et-Labrador
1. Finalisation du calendrier/plan de travail de chaque province	1 mois	Mi-2014	Mi-2014	Mi-2014	Mi-2014	Mi-2014
2. Examen et confirmation des principes du programme, des matières désignées, du % du financement	1-2 mois	Mi-2014	Fin 2014	Fin 2014	Fin 2014	Fin 2014
3. Recherche et analyse sur les incidences sur les auditoires cibles	2-4 mois	Fin 2014	Début 2015	Début 2015	Début 2015	Début 2015
4. Recherche et analyse sur les formules de calcul des coûts municipaux	3-4 mois	Fin 2014	Début 2015	Début 2015	Début 2015	Début 2015
5. Finalisation de la stratégie de gestion du changement	2 mois	Début 2015	Mi-2015	Mi-2015	Mi-2015	Mi-2015
6. Rédaction des projets de règlement	6-12 mois	Début 2015	Mi-2015 – fin 2015	Mi-2015 – Fin 2015	Fin 2015	Fin 2015
Les producteurs forment une association (éco-organisme)	3-4 mois	Mi-2015	Fin 2015	Fin2015	Fin 2015	Fin2015
7. Communications et mobilisation	Selon les processus habituels de la réglementation	À déterminer	À déterminer (2015-2016)	À déterminer (2015-2016)	À déterminer (2015-2016)	À déterminer (2015-2016)
8. Finalisation et adoption des nouveaux règlements	Selon les processus habituels de la réglementation	À déterminer	À déterminer (Début 2016)	À déterminer (Début 2016)	À déterminer (Mi-2016)	À déterminer (Mi-2016)
Les producteurs élaborent un plan du programme qu'ils soumettent aux fins d'approbation	6-12 mois	À déterminer	Début 2017	Début 2017	Début 2017	Début 2017
9. Approbation du plan	3-6 mois	À déterminer	Mi-2017	Mi-2017	Mi-2017	Mi-2017
10. Lancement du programme	Selon la date dans le plan du programme de l'éco-organisme	À déterminer	**Mi-2018**	**Mi-2018**	**Début 2019**	**Début 2019**

Annexe A :
Données résumées choisies tirées des entrevues

Sommaire

Au total, 24 entrevues ont été menées dans le cadre de cette affectation, y compris 5 représentants provinciaux (2 pour la Nouvelle-Écosse, 1 pour chaque autre province), et 19 exploitants régionaux (7 N.-É., 8 N.-B., 1 Î.-P.-É. et 3 T.-N.-L.). L'apport des représentants provinciaux a alimenté des points présentés dans les sections 1 et 2 du présent document. Les réponses obtenues des exploitants des matières sont présentées ci-dessous.

Pièce A1 : Collecte publique *vs* privée des déchets de papier et d'emballage aux fins de recyclage

Province	Publique	Privée	Les deux
N.-B.	61 %	39 %	0 %
T.-N- L.	100 %	0 %	0 %
N.-É.	56 %	36 %	8 %
Î.-P.-É.	0 %	100 %	0 %

Pièce A2 : Traitement privé *vs* public des déchets de papier et d'emballage aux fins de recyclage

Province	Municipal	Privé	Les deux
N.-B.	84 %	16 %	0 %
T.-N- L.	16 %	84 %	0 %
N.-É.	7 %	85 %	8 %
Î.-P.-É.	0 %	100 %	0 %

Pièce A3 : Propriété des installations de traitement pour le recyclage des déchets de papier et d'emballage

Province	Municipale	Privée	Les deux
N.-B.	89 %	11 %	0 %
T.-N- L.	100 %	0 %	0 %
N.-É.	87 %	5 %	8 %
Î.-P.-É.	0 %	100 %	0 %

Pièce A4 : Service de récupération en bordure de rue ou dépôts

Province	Bordure de rue	Dépôts
N.-B.	71 %	29 %
T.-N- L.	90 %	10 %
N.-É.	100 %	0 %
Î.-P.-É.	100 %	0 %

Pièce A5 : Matières traitées commercialisées par des entreprises de traitement publiques ou privées?

Province	Publiques	Privées	Combinaison
N.-B.	56 %	44 %	0 %
T.-N- L.	0 %	100 %	0 %
N.-É.	29 %	17 %	54 %
Î.-P.-É.	0 %	100 %	0 %

Annexe B : Liste de matières de la CSSA

Voici une liste abrégée préparée à partir d'une liste plus détaillée publiée récemment par la Canadian Stewardship Services Alliance (CSSA), un organisme qui travaille au développement de listes de matières harmonisées et nationales pour d'autres services uniformisés de gestion responsable.

Papier imprimé

- Journaux (membres de l'Association canadienne des journaux)
- Autre papier journal (non membres de l'ACJ)
- Papier journal – encarts, circulaires
- Magazines
- Catalogues
- Répertoires
- Papier à usage général
- Affiches, calendriers, cartes de souhaits
- Autres imprimés

Emballages en papier

- Cartons à pignon – boissons (y compris alcoolisées), autres
- Contenants aseptiques – boissons (y compris alcoolisées), autres
- Papier laminé
- Sacs en papier kraft
- Carton ondulé
- Carton pour boîtes

Bouteilles en plastique/PET

- Bouteilles et pots en PET – boissons (y compris alcoolisées), autres

PEHD et laminés

- PET thermoformé
- PLA, PHA, PHB – boissons, autres
- PLA, PHA, PHB – pellicule plastique, sacs à provisions
- LDPE, PEHD – pellicule plastique, sacs à emplettes
- Polystyrène expansé – aliments, autres
- Polystyrènes non expansés – boissons, autres

Autres emballages de plastique

Contenants en acier et en aluminium

- bombes aérosols – acier, aluminium
- Contenants de peintures en acier
- Autres contenants en acier – boissons, autres
- Aluminium – boissons, aliments
- Autres emballages en aluminium

Verre

- Transparent – boissons (y compris alcoolisées), autres
- Coloré – boissons (y compris alcoolisées), autres

Au sujet de la CSSA

La Canadian Stewardship Services Alliance (CSSA) est un organisme sans but lucratif dont l'objet est de fournir des services de recyclage des emballages et du papier imprimé et de mettre en œuvre une infrastructure d'affaires partagée et harmonisée pour l'administration et le service à la clientèle à l'intention des gestionnaires des programmes de responsabilité élargie des producteurs (REP) et les éco-organismes provinciaux du Canada.

La CSSA est un organisme de services partagés créé selon un modèle traditionnel composé d'un siège social et de succursales. Chacun des bureaux provinciaux est membre de la famille des organismes de recyclage de la famille de la CSSA. Ce modèle permet à la CSSA de se concentrer sur la prestation de solutions de recyclage plus pratiques pour les Canadiens et la gestion de l'harmonisation des stratégies, des processus et des procédés administratifs, et aux organismes provinciaux de gestion responsable de faire porter leurs efforts sur l'exécution de la chaîne d'approvisionnement, les activités de promotion et d'éducation locales et les questions de réglementation.

En mars 2014, la CSSA a publié le *National Stewards Guidebook: A Guide to Help Businesses Meet Their Packaging & Printed Paper Recycling Obligations in Canada*[35]. Ce guide contient des renseignements supplémentaires sur les listes de matières et le processus de rapport des gestionnaires. Il vise principalement à aider les gestionnaires dans leurs obligations en matière de rapports.

[35] Site Web de la CSSA : http://guidebook.cssalliance.ca/