Cadre et plan de mise en œuvre pour un programme de gestion responsable des emballages et des imprimés au Canada atlantique

Livrable 2 : Examen d'autres programmes – VERSION FINALE

Présenté à : Recycle NB

Date : 8 janvier 2014

Présenté par : Giroux Environmental Consulting

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

en association avec

Duncan Bury Consulting

et

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

Page intentionnellement laissée vide.

Table des matières

1 Introduction 1

1.1 Aperçu du projet 1
1.2 Terminologie 1
1.3 Ce document 1

2 Modèles canadiens de gestion des emballages et imprimés 2

2.1 Aperçu des modèles canadiens de gestion des emballages et imprimés 2
2.2 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés de la Colombie-Britannique 3
2.3 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés de la Saskatchewan 7
2.4 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés du Manitoba 11
2.5 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés de l'Ontario 15
2.6 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés du Québec 20

3 À l'étranger 24

3.1 Union européenne 24
3.2 États-Unis 36
3.3 Australie 37

4 Observations 39

4.1 Rapport coût-efficacité des programmes de gestion responsable 39
4.2 Harmonisation 40
4.3 Avantages et désavantages des modèles de programme de gestion responsable des emballages et imprimés 44
4.4 Résumé des observations 46
4.5 Programmes de gestion des emballages et des imprimés actuels du Canada atlantique 51
4.6 Prochaines étapes 53

Liste des pièces

Pièce 1 : Cinq modèles canadiens de gestion des emballages et des imprimés où les producteurs financent un % des coûts nets ..... 2~~3~~

Pièce 2 : Programme des emballages et imprimés de la Colombie-Britannique (prévu pour 2014) 57
Pièce 3 : Programme de gestion des emballages et des imprimés de la Saskatchewan (prévu pour 2014) 913
Pièce 4 : Programme de gestion des emballages et des imprimés du Manitoba 1318
Pièce 5 : Programme de gestion des emballages et des imprimés de l'Ontario 1825
Pièce 6 : Programme de gestion des emballages et des imprimés du Québec 2230
Pièce 7 : Taux de recyclage des emballages dans les pays de l'UE (en %) 2838
Pièce 8 : Belgique 3040
Pièce 9 : Danemark 3242
Pièce 10 : Allemagne 3344
Pièce 11 : Royaume-Uni 3446
Pièce 12 : Australie 3852
Pièce 13 : Rendement financier de deux modèles canadiens de gestion des emballages et des imprimés en 2012 3954
Pièce 14 : Tableau comparatif sommaire des modèles de gestion responsable 4564

Page intentionnellement laissée vide.

1 Introduction

1.1 Aperçu du projet

Ce projet est une initiative 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. Les objectifs du projet sont les suivants :

- Élaborer une proposition de **modèle de cadre** pour un programme de gestion responsable des emballages et imprimés pour le Canada atlantique fondé sur les résultats de l'examen d'autres programmes et de l'analyse des options pour le cadre;
- Élaborer un **plan de mise en œuvre** pour un programme de gestion responsable des emballages et imprimés qui pourrait être adapté aux besoins de chacune des quatre provinces de l'Atlantique, individuellement ou collectivement.

Les services de Giroux Environmental Consulting ainsi que des associés Duncan Bury Consulting et Gardner Pinfold Consulting ont été retenus pour réaliser cette affectation. Le projet a commencé au début de novembre 2013.

1.2 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 de consommation ou qui sont les premières à importer l'emballage.
- Le terme *modèle* est utilisé pour désigner ce que la demande de propositions de Recycle NB appelle *cadre,* c'est-à-dire le type de programme conçu pour le recyclage des déchets d'emballages et d'imprimés 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. Des détails sur les modèles sont présentés aux sections 2.1, 3.1 et 4.
- 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 responsabilité élargie des producteurs (REP) ou d'un programme de gestion responsable de produits.
- Le terme *efficacité* signifie accroître les niveaux de récupération des matières, et le terme *efficience* signifie abaisser ou maîtriser les coûts du programme.

1.3 Ce document

Ce document présente les résultats de notre examen d'autres programmes. Cet examen a servi à passer à revue, à comparer et à mettre en contraste d'autres cadres utilisés au Canada et à l'étranger pour gérer les emballages et les imprimés au stade post-consommation de leur cycle de vie, tout en obtenant la participation des producteurs dans les aspects matériels ou

financiers de la gestion du programme. Les programmes que nous avons examinés comprennent :

- cinq programmes canadiens : ceux de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec;
- six programmes internationaux.

Ce document présente un profil de chaque programme examiné. Les programmes canadiens comprennent plus de renseignements, y compris les points de vue de parties prenantes clés.

2 Modèles canadiens de gestion des emballages et imprimés

Les cinq programmes canadiens examinés dans le rapport sont présentés dans les sections qui suivent. Le tableau sommaire ci-dessous présente un aperçu des cinq modèles.

2.1 Aperçu des modèles canadiens de gestion des emballages et imprimés

La pièce 1 présente le modèle utilisé dans chaque programme ainsi que le pourcentage du financement des coûts nets que les producteurs versent au programme. Les programmes fonctionnels sont ceux du Manitoba, de l'Ontario et du Québec, tandis que le lancement des programmes de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique aura lieu en 2014.

Pièce 1 : Cinq modèles canadiens de gestion des emballages et imprimés où les producteurs financent un % des coûts nets

	Programmes en vigueur			Programmes planifiés	
	Manitoba	Ontario	Québec	C.-B.	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 et les municipalités (2014)	Exploité par les municipalités (2014)

2.2 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés de la Colombie-Britannique

Le programme de la Colombie-Britannique a été établi en vertu d'une loi. Sa planification est en cours depuis deux ans. Le programme se veut le premier au Canada à être exploité par l'industrie et dans lequel les producteurs sont entièrement responsables des coûts nets et de l'exploitation du programme. Ce programme sera exploité par une association de gestion responsable, Multi-Material British Columbia (MMBC). En vertu de ce modèle, les municipalités ont le choix d'être un fournisseur de services contractuel de MMBC et de conserver les responsabilités reliées à la collecte des emballages et des imprimés, ou bien elles peuvent se retirer de ce rôle; dans ce cas, MMBC embauchera un entrepreneur pour fournir le service. De vastes négociations et consultations entourant le lancement du programme, prévu pour mai 2014, ont eu lieu en Colombie-Britannique. Même s'il n'y avait aucune liste officielle de la réponse des municipalités à l'offre de MMBC au moment de la rédaction du présent rapport, d'après les indications reçues des gens qui travaillent de près au processus de MMBC, environ 90 % des municipalités (selon la population de la C.-B.) ont choisi de devenir des fournisseurs de services pour MMBC et de maintenir un rôle opérationnel dans la collecte des emballages et imprimés dans leurs collectivités respectives.

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 (parcs, arénas, aires de loisirs, etc.). Cette exigence entraînera des défis uniques pour le nouveau programme, mais selon le plan d'écologisation, MMBC offrira aux administrations locales un incitatif financier pour qu'elles fournissent des services qui comprennent la collecte des emballages et des imprimés, l'éducation du public, la promotion du programme et le premier point de service à la clientèle pour les services de collecte. Dans les cas où l'administration locale refuse l'offre, MMBC pourrait mettre en œuvre un processus d'approvisionnement concurrentiel pour les services de collecte des emballages et imprimés dans les espaces publics et choisir un fournisseur de services pour le faire, sous réserve de la conclusion d'un accord avec l'administration locale pour la gestion des ordures dans les espaces publics.

MMBC appuie les efforts visant à établir une approche nationale de la gestion responsable des emballages et des imprimés partout au Canada. En 2013, MMBC s'est joint à la Canadian Stewardship Services Alliance (CSSA), un nouvel organisme créé dans le but d'harmoniser les services liés aux emballages et imprimés pour les gestionnaires à l'échelle du Canada.

Points soulevés par les parties prenantes

1. L'élimination des contributions en nature : la réglementation sur la gestion à REP des emballages et des imprimés considère les gestionnaires de journaux comme des parties obligées, et ceux-ci s'acquittent couramment (dans la plupart des programmes canadiens) de leur contribution au programme en nature, sous forme de publicité, au lieu de contribuer en argent. Dans certaines provinces, des protocoles d'entente officiels ont été établis pour ce genre d'entente. L'association des journaux de la C.-B. a négocié un tel arrangement avec MMBC; toutefois, au moment de se joindre à la CSSA, MMBC a

résilié l'entente. Pour les journaux de la province qui participent au programme, les coûts équivaudraient à quelque 6 millions de dollars par année en droits, et ils ont indiqué que cela n'était pas viable[1]. Il s'ensuit que les journaux de la province n'ont pas encore joint les rangs de MMBC (en date de novembre 2013).

2. Prise de décisions au niveau national et peut-être international : il existe une certaine crainte parmi les municipalités et d'autres parties prenantes de la C.-B. que l'adhésion de MMBC à la CSSA fera en sorte que les décisions concernant le programme de recyclage à l'échelle provinciale seront prises par la CSSA, dont le conseil d'administration est composé de représentants de grandes multinationales (p. ex., Proctor & Gamble, Unilever, Metro, Loblaw, Walmart, Coca-Cola et Tim Hortons). Les intervenants s'inquiètent de la perte de contrôle et d'influence sur les programmes de recyclage locaux et provinciaux et d'un transfert du processus décisionnel de la province vers les sièges sociaux des entreprises, qui se trouvent surtout en Ontario, et même à l'extérieur du pays.

3. Préoccupations des municipalités : étant donné que des municipalités peuvent se trouver dans une situation complexe, ayant signé des contrats de service à long terme avec des entreprises de recyclage, et qu'elles peuvent aussi avoir fait des dépenses à long terme en immobilisations (installations de tri multimatières, etc.), certaines municipalités sont très réticentes à l'égard du programme. Un régime de tarif unique est offert par MMBC aux municipalités qui désirent maintenir leur rôle en tant que fournisseurs de services, ce qui est problématique si les coûts municipaux dépassent le tarif unique qui est négocié. Dans de tels cas, il se pourrait que les coûts des municipalités ne soient pas entièrement couverts si elles demeurent des fournisseurs de services.

4. Préoccupations au sujet de la concurrence et de la position dominante de MMBC et de la CSSA sur le marché : certaines entreprises de gestion des déchets qui, traditionnellement, récupéraient les matières recyclables s'inquiètent des modalités contractuelles qui leur sont offertes par MMBC/CSSA. Le règlement sur le recyclage de la Colombie-Britannique reste muet sur la question de la concurrence entre différents régimes de conformité, comme d'ailleurs les autres règlements comparables sur la gestion responsable de produits au Canada. Il semblerait toutefois que certaines parties prenantes soient suffisamment préoccupées par la situation dans la province et possiblement ailleurs au pays pour envisager de saisir les autorités responsables de la concurrence de la question des pratiques monopolistiques. Mais, jusqu'à présent, le Bureau de la concurrence n'a pas pris de mesures, et il n'existe pas de jurisprudence sur la question au Canada, même si des problèmes liés à la concurrence ont été à l'origine du démantèlement d'importants régimes de conformité uniques pour les emballages en Allemagne et en Autriche (voir la section 3.1, page 24).

[1] *Surrey North Delta Leader*, Jeff Nagel, 27 novembre 2013 : http://www.surreyleader.com/business/233668001.html

Pièce 2 : Programme de gestion des emballages et imprimés de la Colombie-Britannique (prévu pour 2014)

Nom du programme	Multi-Material British Columbia (MMBC) PPP Program [Programme de gestion des emballages et des imprimés de MMBC]
Secteur(s) d'emballages et imprimés inclus	Emballages et imprimés résidentiels (exclut les canettes en aluminium et les bouteilles de bière).
Modèle de gestion	MMBC a été créé pour exploiter le programme, qui est en planification depuis 2011. C'est un programme de REP à 100 % : le programme de MMBC est le premier programme entièrement financé et géré par l'industrie pour les emballages et imprimés au Canada.
Rôle des municipalités	Les producteurs seront chargés de la collecte sélective. Ils peuvent conclure des contrats avec les municipalités pour qu'elles fournissent le service, ou les municipalités ont l'option de se retirer, et un autre entrepreneur est alors embauché pour fournir le service.
Mécanisme(s) de financement	La formule de financement est établie par voie législative : 100 % des coûts nets admissibles sont payés par les producteurs. En tout, 1 310 gestionnaires ont présenté une lettre pour indiquer leur intention de se joindre à MMBC – le traitement de ces lettres est en cours, et 678 gestionnaires sont membres en règle de MMBC. Les **très petites entreprises** qui adhèrent à MMBC et qui satisfont à TOUT critère parmi les suivants seront exemptées de l'obligation de produire des rapports : <1 M$ de revenus; OU <1 tonne d'emballages et imprimés; OU l'entreprise a un point de vente au détail unique et n'est pas approvisionnée ni exploitée comme franchise, membre d'une chaîne ou sous une bannière. **Tarifs uniques pour les producteurs à faible volume –** MMBC propose deux catégories de tarifs uniques : 550 $ pour les producteurs qui fournissent entre 1,0 et 2,5 t d'emballages et imprimés; et 1200 $ pour ceux qui fournissent entre 2,5 et 5,0 t. Ces producteurs doivent remettre un rapport simplifié, plutôt qu'un rapport annuel détaillé comme il est exigé des membres plus importants; un outil est offert en ligne pour faire le calcul du tonnage. L'**établissement de droits** propres à chaque matière vise à établir des catégories d'emballage et ainsi faire passer le message que les matières à recyclabilité élevée engendrent un tarif moins élevé que les matières difficiles à recycler.
Rapport coût-efficacité	L'objectif de MMSB est 75 % pour l'ensemble du programme. Les estimations de 2014 montrent que l'objectif du programme pour 2014 est 185 491 t d'emballage fourni au marché par les gestionnaires. Le total des coûts opérationnels prévu est 60 887 500 $ pour 2014, À L'EXCLUSION des coûts de démarrage de 7,5 millions $. MMBC estime que le coût du recyclage des emballages et des imprimés en C.-B. est de 455 $ la tonne.
Concurrence	Au besoin, MMBC attribuera les services de collecte et de traitement par appel d'offres. MMBC est (en date de décembre 2013) le seul système de conformité en vigueur, ce qui suscite des préoccupations parmi les parties prenantes en ce qui concerne la concurrence.
Incidence(s)	Environ 3 760 000 personnes auront accès au programme (78 % des ménages). Incidences prévues du programme : coût net par tonne – 454,9 $ (2014); gestion du programme en % des coûts nets – 6,4 % (2014); coût net par habitant – 22,4 $ (2014); kg recyclés par habitant – 49,3 % (2014)
Surveillance et application de la loi	Le ministère de l'Environnement provincial est chargé de l'application de la loi. MMBC a relevé environ 150 entreprises qui n'ont pas encore présenté de lettre d'intention pour se joindre à MMBC. Bien que MMBC fasse partie de la CSSA, l'organisme doit tout de même rendre des comptes au gouvernement provincial pour s'acquitter des exigences prévues dans le plan juridique du programme.
Transparence et rapports	Les fournisseurs de services présentent les coûts réels à MMBC, qui rembourse ces coûts réels dans un délai d'un mois (ce qu'on appelle couramment dans la fonction de paiement des entreprises un paiement « net dans 30 jours »). La CSSA rend des comptes à ses gestionnaires (pour la transparence des coûts).
Approches uniques	Il s'agit du premier programme au Canada qui est exploité par les producteurs et sous lequel les municipalités peuvent choisir de devenir fournisseurs de services ou non. Le remboursement mensuel des coûts réels du programme plutôt qu'un remboursement effectué annuellement ou en fonction d'estimations de coûts est un aspect unique. MMSB considère que le modèle d'affaires est difficile à appliquer à ce nouveau système, et les municipalités trouvent qu'il sera difficile de s'adapter aux changements éventuels. Le programme englobe également les sources publiques urbaines de matières recyclables – trottoirs, parcs, places publiques et espaces municipaux.
Avantages du modèle	Le modèle est considéré comme un modèle de **REP « à part entière », avec une participation des producteurs de 100 %**. Le programme pourrait engendrer une rationalisation des services de recyclage dans les municipalités où l'offre de service est limitée et une régionalisation de

	l'infrastructure. Le programme vise aussi les immeubles résidentiels grâce à une nouvelle infrastructure conçue pour répondre aux besoins de ce sous-secteur. Les autres programmes délaissent largement les immeubles résidentiels. Il y a une **meilleure intégration de la collecte, du traitement et de la commercialisation des matières,** qui sont rationalisées à l'échelle de la province. Les **coûts de ce modèle sont plus stables et prévisibles pour les gestionnaires**, puisqu'il s'agit des « coûts réels », et non de prévisions. Les avantages de passer à **l'approche harmonisée de la CSSA** sont que le programme est rationalisé pour les gestionnaires et leur offre un meilleur rapport coût-efficacité, et que les fonctions d'administration déjà en place peuvent être mises à contribution.
Désavantages du modèle	Le programme n'englobe pas le **secteur ICI**. La **géographie** de la province présente des difficultés : les îles, les montagnes et les régions nordiques sont difficiles d'accès pour un éco-organisme, alors que les municipalités offrent déjà des services dans ces régions. **Nouveau modèle d'affaires** : il est assez difficile de payer les factures dans les 30 jours, de sorte que MMBC a envoyé une facture aux gestionnaires en date du 1er janvier 2014 (quatre mois avant le lancement du programme) pour se constituer des fonds avant de recevoir les factures des fournisseurs de services. MMBC a dû emprunter de fortes sommes de la banque, avec l'appui des membres du conseil d'administration, afin d'avoir un fonds de roulement pour payer les coûts du lancement du programme (le programme avait besoin de 16 millions $ en fonds de roulement ou l'équivalent d'environ 2,5 mois de coûts pour être en mesure de payer les factures une fois le programme démarré). **Changement important dans le rôle des municipalités** dans les deux cas, que la municipalité agisse comme fournisseur de services ou qu'elle abandonne ses activités de recyclage. L'un des défis connexes de ce changement est d'expliquer à un public habitué à un service municipal que la municipalité n'est plus responsable de l'exécution du programme de recyclage. L'éducation du public et les communications au sujet de ce changement ne seront pas faciles non plus. Par ailleurs, les municipalités et les fournisseurs de services reçoivent un tarif unique « incitatif » par ménage visé par la collecte sélective d'une année à l'autre; or, de nombreuses municipalités s'opposent à ce tarif unique, qui peut être insuffisant pour couvrir leurs coûts réels. **Contenants à boisson consignés :** le programme ne profite pas d'économies d'échelle et des revenus tirés des matières, surtout les revenus liés à l'aluminium et au PTE, matières de valeur, tirés des contenants à boisson consignés.

2.3 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés de la Saskatchewan

Le règlement sur le programme de gestion responsable des emballages et du papier des ménages [*Household Packaging and Paper Stewardship Program Regulations*] afférent à la loi de 2002 sur la gestion et la protection de l'environnement [*Environmental Management and Protection Act, 2002*] transfère la responsabilité du financement, jusqu'à concurrence de 75 %, des programmes résidentiels de recyclage des déchets d'emballage et de papier des municipalités aux gestionnaires des emballages. Le règlement est entré en vigueur le 15 février 2013. En vertu du programme, les entreprises qui fournissent de l'emballage ou du papier aux résidents devaient présenter un plan de gestion responsable au plus tard le 6 août 2013, ou bien être incluses dans un plan présenté en leur nom. En réponse à la réglementation prévue, l'organisme Multi-Material Stewardship Western (MMSW) a été mis sur pied en 2010 pour représenter les intérêts des gestionnaires de l'industrie dans l'exécution de leurs obligations de financement à l'égard des programmes de recyclage dans la province pour les déchets résidentiels d'emballage et de papier. MMSW a présenté un plan de gestion responsable des déchets d'emballage et de papier au ministre de l'Environnement le 2 août 2013. MMSW est considéré comme un organisme sans but lucratif.

Les municipalités qui ont des programmes de collecte résidentielle des déchets d'emballage et de papier peuvent choisir de participer ou non au programme de recyclage multimatières. Si elles participent, elles devront se conformer aux politiques et procédures établies des entreprises de récupération et de traitement, et elles peuvent recevoir de MMSW un financement pouvant aller jusqu'à 75 % de leurs coûts nets de programme.

Les raisons pour lesquelles la Saskatchewan a choisi un modèle de financement à 75 % ne sont pas claires, étant donné les précédents ailleurs au pays, puisque la législation permet un financement de 100 %, ou bien on envisage de passer à un modèle de financement de 100 % par les producteurs. Le choix du pourcentage de 75 % est particulièrement intéressant, car les programmes de recyclage étaient peu développés dans la province lorsque la décision a été prise et que les municipalités n'étaient pas aussi fortement engagées dans le réacheminement des déchets qu'ailleurs au pays. Le peu de participation des municipalités au recyclage signifiait également que la province avait l'occasion de mettre au point un régime entièrement financé et exploité par les producteurs sans engendrer des incidences aussi directes sur les municipalités et sans causer autant de difficultés que ce que l'on observe en Colombie-Britannique, qui doit faire la transition d'une longue tradition de programmes de recyclage municipaux au nouveau programme.

À l'instar de MMBC, MMSW est un fervent partisan des efforts en cours pour élaborer une approche nationale de la gestion responsable des emballages et des imprimés partout au Canada. En 2013, l'association s'est jointe à la CSSA, organisme créé dans le but d'harmoniser les services de gestion des emballages et imprimés pour les gestionnaires à l'échelle du Canada. MMSW continuera à être le bureau local chargé des interactions avec les municipalités et des relations avec le gouvernement.

Points soulevés par les parties prenantes

1. Un défi important souligné durant les consultations relatives au programme est le fait que, dans leurs rapports au MMSW, les gestionnaires doivent faire la distinction entre les emballages qu'ils fournissent aux ménages et les emballages destinés aux entreprises et aux établissements, car le règlement vise uniquement les emballages destinés aux ménages. De même, MMSW cherchera à obtenir des précisions dans les données soumises par les municipalités de façon à distinguer les déchets d'emballage et de papier résidentiels des déchets d'emballage et de papier du secteur ICI. En Saskatchewan, certaines municipalités plus petites utilisent un réseau de dépôts qui recueillent les emballages et imprimés du secteur ICI et du secteur résidentiel. Les municipalités devront faire rapport individuellement sur les pourcentages qu'elles estiment être de source résidentielle.

2. Nouvelles exigences pour les rapports municipaux : les municipalités ont aussi de nouveaux renseignements à obtenir auprès de leurs entrepreneurs; en effet, le règlement exige que MMSW fasse rapport au ministre de l'Environnement sur les montants des revenus tirés des emballages et imprimés recyclables, ce qui signifie que MMSW devra exiger de ses entrepreneurs qu'ils fournissent cette information[2].

3. Confusion quant aux emballages inclus : une autre question soulevée à propos de ce programme est de savoir si les contenants de peinture vides sont des emballages au titre du programme, puisque ces contenants sont expressément inclus uniquement dans le programme d'écologisation de la peinture dont s'occupe Product Care si les contenants contiennent de la peinture résiduelle[3]. Le plan du programme préliminaire remis au ministre de l'Environnement inclut les contenants de peinture vides dans les emballages, mais les parties prenantes pensent que cela créera de la confusion[4], même si la pratique est courante dans les autres programmes de gestion responsable des emballages et imprimés, dont celui de l'Ontario.

4. La Saskatchewan est la dernière province au pays à adopter la collecte sélective municipale en bordure de rue, Saskatoon et Regina ayant démarré des programmes en 2013 seulement. La mise en service du programme de MMSW se fera en parallèle avec des programmes municipaux très nouveaux ou pas encore démarrés. L'intégration des nouveaux programmes municipaux avec le nouveau modèle de financement et le rôle de MMSW présentera certains défis.

5. Le programme de consignation pour les contenants de boisson sera maintenu, comme en Colombie-Britannique. Cela signifie que les contenants en aluminium, de forte valeur, continueront à être recueillis dans les dépôts plutôt que par les programmes de recyclage municipaux financés par MMSW, ce qui aura une incidence sur les revenus du programme (mais le verre est inclus dans le programme de MMSW, contrairement à la C.-B.).

[2] Transcription d'un atelier de consultation de MMSW, juin 2013. Consulté dans Internet en novembre 2013 : http://www.mmsk.ca/sites/default/files/documents/pdf/consultation/transcript-questions-answers-june11-2013.pdf
[3] Idem
[4] MMSW. *Waste Packaging and Paper Stewardship Plan*, 1er août 2013. Consulté dans Internet en novembre 2013 : http://www.mmsk.ca/sites/default/files/documents/pdf/plan/MMSW-WPP-Stewardship-Plan-Aug1-2013.pdf

Pièce 3 : Programme de gestion des emballages et imprimés de la Saskatchewan (prévu pour 2014)

Nom du programme	Multi-Material Recycling Program (MMRP) [Programme de recyclage multimatières] de Multi-Material Stewardship Western (MMSW)
Secteur(s) d'emballages et imprimés inclus	Résidentiel : emballages primaires (emballage contenant le produit au point de vente qui est rapporté au domicile); emballages groupés ou emballages secondaires qui sont rapportés au domicile; emballage pour le transport et la distribution ou emballage tertiaire qui est rapporté au domicile; conditionnements; éléments d'emballage ou éléments auxiliaires intégrés à l'emballage (verre, métal, papier, carton pour boîtes, carton, fibre de papier ou plastique ou toute combinaison de ces matières). Les contenants de boisson consignés sont exclus. Les emballages de papier englobent tout le papier, peu importe la source de fibre cellulosique. Le papier comprend tout papier de toute description, y compris circulaires, brochures, dépliants, catalogues, annuaires téléphoniques, journaux, magazines, fibre de papier et papier utilisé pour copier, écrire ou tout autre usage général.
Modèle de gestion	Législatif : Le règlement sur le programme de gestion responsable des emballages et du papier des ménages [*Household Packaging and Paper Stewardship Program Regulations*] afférent à la loi sur la gestion et la protection de l'environnement de 2002 [*Environmental Management and Protection Act, 2002*] transfère la responsabilité du financement des municipalités aux entreprises, jusqu'à concurrence de 75 %, pour les programmes résidentiels de recyclage des déchets d'emballage et de papier. Le règlement est entré en vigueur en février 2013. En réponse au règlement, Multi-Material Stewardship Western (MMSW) a été créé pour représenter les intérêts des gestionnaires de l'industrie dans l'exécution de leurs obligations de financement des programmes de recyclage dans la province pour les déchets résidentiels d'emballage et de papier. En 2014, les relations avec les gestionnaires seront assumées par un nouvel organisme harmonisé national mis sur pied par les gestionnaires appelé Canadian Stewardship Services Alliance. MMSW fera quand même l'objet d'une surveillance fiduciaire par un conseil d'administration national et participera et offrira un soutien au comité consultatif provincial composé d'intervenants et de gestionnaires locaux. MMSW sera chargé de mettre en œuvre le programme de gestion des produits pour le compte des gestionnaires qui ont choisi de devenir membres. MMSW administrera la mise en œuvre du programme de gestion des produits par les moyens suivants : un bureau local pour assurer une relation directe avec les municipalités et les Premières Nations, et une administration centrale qui utilise des procédés administratifs et des systèmes d'information communs pour l'enregistrement des gestionnaires, la production de rapports, la facturation des droits, les paiements, les audits et la conformité afin de faciliter l'harmonisation des systèmes pour les gestionnaires du Canada.
Rôle des municipalités	Les municipalités et les Premières Nations conservent la responsabilité de l'exploitation des programmes de collecte sélective ainsi que les revenus provenant de la vente des matières recyclables. MMSW offre des incitatifs financiers aux municipalités et aux Premières Nations pour qu'elles fournissent des services de collecte en bordure de rue et aux immeubles résidentiels et qu'elles exploitent des dépôts qui acceptent les déchets d'emballage et d'imprimé apportés par les résidents, étant donné la composition démographique et la géographie de la Saskatchewan; MMSW offre aussi des incitatifs financiers aux municipalités et aux Premières Nations pour maximiser la collecte et le recyclage des emballages et imprimés résidentiels de façon à réduire la demande du côté de l'élimination.
Mécanisme(s) de financement	La formule de financement est établie par voie législative : 75 % des coûts nets admissibles sont payés par les producteurs.
Rapport coût-efficacité	Aucune information n'est disponible pour l'instant.
Concurrence	Aucune information n'est disponible pour l'instant. Les municipalités participantes qui ne font pas appel au personnel municipal tiendront des appels d'offres pour les services de collecte et de traitement.
Incidence(s)	Aucune information n'est disponible pour l'instant.
Surveillance et application de la loi	Au bout du compte, l'application du règlement sur les emballages et les imprimés des ménages est la responsabilité du ministère de l'Environnement. Bien que MMSW fasse partie de la CSSA, l'organisme doit tout de même rendre des comptes au gouvernement provincial pour s'acquitter des exigences prévues dans le plan juridique du programme.

Transparence et rapports	MMSW et les gestionnaires sont tenus de produire un rapport annuel sur le programme à l'intention des autorités provinciales. MMSW/CSSA rend des comptes à ses gestionnaires (pour la transparence des coûts).
Approches uniques	Le plan du programme de MMSW précise que MMSW suivra une **approche en collaboration** et travaillera avec les autres programmes de réacheminement des déchets de la province, notamment avec Recycle Saskatchewan pour collaborer avec SARCAN Recycling, le Saskatchewan Waste Electronic Equipment Program, la Saskatchewan Association for Resource Recovery Corporation, la Saskatchewan Scrap Tire Corporation et le Saskatchewan Paint Recycling Program afin de définir et de mettre en œuvre des projets communs qui aideront les organismes à atteindre leurs objectifs réglementaires ensemble. MMSW offre des **incitatifs financiers** pour appuyer les services actuels de collecte et de traitement des emballages et imprimés qui ont été établis grâce à des investissements dans l'infrastructure sociale et les immobilisations en Saskatchewan; MMSW offrira des incitatifs financiers pour maximiser la collecte et le recyclage des emballages et imprimés, ce qui permettra de faire d'autres investissements dans l'infrastructure sociale et les immobilisations et ouvrira des possibilités d'entreprises associées à la gestion des emballages et des imprimés. Les entreprises de recyclage seront tenues de recueillir des données et d'en faire rapport, ce qui permettra aux fournisseurs de services de recyclage d'avoir des points de repère pour leurs activités et de trouver des possibilités d'améliorations pour aboutir à des programmes de collecte et de recyclage des emballages et imprimés plus efficaces et plus efficients.
Avantages du modèle	Les avantages de passer à l'approche harmonisée de MMSW/CSSA sont que le programme est rationalisé pour les gestionnaires et leur offre un meilleur rapport coût-efficacité, et que les fonctions d'administration déjà en place peuvent être mises à contribution. Le programme de MMSW vise aussi les immeubles résidentiels.
Désavantages du modèle	Ne comprend pas le secteur ICI.

2.4 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés du Manitoba

Multi-Material Stewardship Manitoba (MMSM) a comme objectif de promouvoir la réduction, la réutilisation et le recyclage des matières gérées par ses programmes. Les gestionnaires de l'industrie sont responsables du financement de 80 % des coûts nets des programmes de recyclage efficients au Manitoba. Le modèle de financement à 80 % découle de l'ancienne mesure législative qui prévoyait que l'industrie des boissons devait financer 80 % des coûts nets des programmes municipaux. MMSM est un organisme sans but lucratif financé par l'industrie pour élaborer, mettre en œuvre et exploiter des programmes de réacheminement des déchets pour les emballages et les imprimés désignés au Manitoba. L'organisme a été établi conformément au *Règlement sur la gestion responsable des emballages et des imprimés* (Règ. du Man. 195/2008) afférent à la *Loi sur la réduction du volume et de la production des déchets*.

Le Programme des services municipaux de MMSM a été lancé le 1er avril 2010. Les objectifs généraux du programme des services municipaux sont les suivants :

- Promouvoir la réduction, la réutilisation et le recyclage des emballages et imprimés désignés au Manitoba.
- Assurer un financement stable et à long terme aux programmes de recyclage municipaux;
- Grâce au financement municipal et à la recherche et au développement sur les marchés du recyclage, contribuer à réduire l'incertitude inhérente à ces marchés.
- Le Programme des services municipaux permet aux municipalités et aux administrations locales participantes, y compris les Premières Nations, de concevoir leur propre programme de récupération répondant aux besoins particuliers de leurs collectivités. L'exécution des programmes de recyclage peut être confiée aux autorités municipales 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.

Le Programme des services municipaux de MMSM est un programme incitatif qui exige des municipalités qu'elles partagent le coût de fournir des services de recyclage à leurs collectivités. Chaque tonne métrique de matières admissibles récupérée du flux des déchets résidentiels donne lieu à un paiement versé pour les services de recyclage municipaux. Le taux est fixé chaque année de façon à compenser jusqu'à 80 % des coûts nets d'un programme efficient de collecte et de traitement aux fins de recyclage. Les matières récupérées sont acheminées aux installations de recyclage, où elles sont triées et vendues à des utilisateurs finals.

MMSM appuie les efforts en cours pour mettre au point une approche nationale de la gestion responsable des emballages et imprimés au Canada et, en 2013, l'organisme s'est joint à la CSSA. MMSM demeurera le bureau local responsable des interactions avec les municipalités et des relations gouvernementales.

Points soulevés par les parties prenantes

1. Participation des collectivités nordiques et éloignées : obtenir la participation des collectivités nordiques et éloignées du Manitoba aux programmes de recyclage s'est

avéré un défi pour MMSM et la province. En 2012, MMSM s'est joint à la Canadian Beverage Containers Recycling Association (CBCRA) pour mettre en œuvre le programme de nettoyage des collectivités nordiques. Cette initiative a été conçue pour aider les collectivités nordiques à accroître la sensibilisation au recyclage et à combattre les déchets sauvages. Le soutien a pris la forme de fournitures pour la collecte des déchets et des matières recyclables fournies aux collectivités participantes afin de les aider dans leurs efforts de nettoyage. Bon nombre de ces collectivités sont très éloignées; le transport des matières recyclables récupérées vers une installation de recyclage approuvée est donc également assuré.

Pièce 4 : Programme de gestion des emballages et imprimés du Manitoba

Nom du programme	Multi-Material Stewardship Manitoba (MMSM)
Secteur(s) d'emballages et imprimés inclus	Résidentiel : Totalité ou partie d'un emballage ou d'un contenant comportant du verre, du métal, du papier ou du plastique ou une combinaison de ces matières, y compris, mais s'y limiter, les conditionnements; 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 journaux et les annuaires téléphoniques, mais non les livres reliés. Un conditionnement est un emballage qui est rempli ou placé au point de vente afin de permettre ou de faciliter la livraison de biens par un détaillant, un débit de restauration ou un autre établissement du secteur des services. L'organisme travaille à l'établissement d'une liste de matières nationale avec la CSSA.
Modèle de gestion	Le programme est géré par MMSM. Dès les débuts du programme, MMSM a confié en sous-traitance toutes ses obligations, y compris le suivi du rendement, le contrôle financier, le traitement des paiements et l'analyse, à une société de consultants (StewardEdge), qui s'est occupée de fournir aux gestionnaires un service d'enregistrement et de rapport en ligne, de facturer aux gestionnaires les droits payables et de payer les municipalités. En 2014, les relations avec les gestionnaires seront transférées à un nouvel organisme harmonisé national mis sur pied par les gestionnaires appelé Canadian Stewardship Services Alliance (CSSA).
Rôle des municipalités	Les municipalités conservent la responsabilité et l'exploitation des programmes de collecte sélective ainsi que les revenus provenant de la vente des matières recyclables.
Mécanisme(s) de financement	La formule de financement est établie par voie législative : 80 % des coûts nets admissibles sont payés par les producteurs.
Rapport coût-efficacité	Le programme a atteint un taux de récupération de 54 % (2012) des matières vendues sur le marché, ou 71 197 t. Kg recyclés par habitant = 60,3 Le programme du Manitoba, le plus récent et le plus petit, entame sa troisième année, et il a connu une augmentation d'une année sur l'autre du taux de recyclage global, le nombre de tonnes recyclées étant supérieur au nombre de tonnes générées, ce qui, comme en Ontario, est probablement attribuable à une transition à des matières plus légères et à la diminution de la quantité de papier journal. Le Manitoba continue à fonctionner en vertu de son premier plan de programme, qui doit faire l'objet d'une révision en 2015. La province doit inclure dans son programme les petites collectivités et les collectivités nordiques, éloignées et accessibles uniquement en avion, et on estime que cela a une incidence sur le rapport coût-efficacité. Les obligations des gestionnaires prévues pour **2013** s'élèvent à 12 283 850 $. Malgré des obligations accrues à l'égard des coûts des municipalités, l'obligation des gestionnaires de MMSM a diminué de 10 % entre 2013 et 2014 en raison du prélèvement sur l'excédent, tandis que l'obligation de la chaîne d'approvisionnement a augmenté de 3 %. En 2011, on comptait 808 gestionnaires enregistrés auprès de MMSM, 585 rapports reçus et 196 gestionnaires volontaires.
Concurrence	Il est considéré que le programme de MMSM n'a pas d'effet important sur la concurrence. La population plus petite, l'échelle plus petite du programme et l'éloignement des collectivités sont tous des facteurs qui contribuent à des coûts de programme plus élevés pour les gestionnaires, et le fait de se joindre à la CSSA est perçu comme un moyen de faire en sorte que les gestionnaires soient traités équitablement partout au pays et qu'ils paient des coûts similaires au sein de chaque province.
Incidence(s)	Les incidences du programme se sont surtout fait ressentir dans le secteur résidentiel à l'échelle de la province, 93 % des ménages ayant accès au programme (population desservie par le programme=1 181 100). Deux objectifs de rendement sont établis pour le programme, et ils visent des matières en particulier. Coût net par tonne : 246,70 $ (2012). Gestion du programme en % des coûts nets : 13,8 % (2012). Coût net par habitant : 14,9 $.
Surveillance et	La responsabilité de la surveillance provinciale a été déléguée à Green Manitoba, un organisme provincial qui collabore étroitement avec le

application de la loi	ministère de la Conservation et de la Gestion des ressources hydriques pour faire appliquer le règlement. Bien que MMSM fasse partie de la CSSA, l'organisme doit tout de même rendre des comptes au gouvernement provincial pour s'acquitter des exigences prévues dans le plan juridique du programme. MMSM a mis en œuvre un processus d'avis de non-conformité, y compris des avis par écrit des droits qui sont payables. Lorsque sont repérés des gestionnaires et des produits qui doivent être enregistrés et faire rapport en vertu du programme, mais qui ne le font pas, un avis leur est envoyé. Si l'enregistrement et la présentation de données par le gestionnaire n'ont pas encore eu lieu au bout de 120 jours, MMSM peut demander au gouvernement du Manitoba de prendre des mesures d'exécution comme il est prévu dans la *Loi sur la réduction du volume et de la production des déchets*.
Transparence et rapports	MMSW et les gestionnaires sont tenus de produire un rapport annuel sur le programme à l'intention des autorités provinciales. La CSSA rend des comptes à ses gestionnaires (pour la transparence des coûts).
Approches uniques	Le règlement du Manitoba vise certains emballages de pesticides, et AgriRÉCUP, l'exploitant du programme national de recyclage des contenants de pesticides, a présenté un plan d'écologisation, qui a été accepté. Ce plan s'inspire largement du programme que l'organisme exploite dans la province. Donc, un programme de gestion responsable volontaire est devenu un programme réglementé.
Avantages du modèle	Les avantages de passer à l'approche harmonisée de la CSSA sont que le programme est rationalisé pour les gestionnaires et leur offre un meilleur rapport coût-efficacité, et que les fonctions d'administration déjà en place peuvent être mises à contribution. Les petites provinces comme le Manitoba obtiendront des économies d'échelle plus élevées des activités du programme, ce qui est très important pour ce genre de programme.
Désavantages du modèle	Ne comprend pas le secteur ICI. Ne comprend pas l'emballage utilisé pour le transport et la distribution, les emballages industriels et les conditionnements en vrac.

2.5 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés de l'Ontario

Largement connu sous le nom de programme de boîtes bleues, le programme de gestion des emballages et des imprimés de l'Ontario a débuté en mai 2004 en réponse à la loi adoptée par le gouvernement en septembre 2002. Cette loi rend l'industrie responsable du financement de 50 % des coûts de l'exploitation d'un programme de recyclage des emballages et imprimés. La loi accorde un financement aux programmes de recyclage municipaux ayant débuté à la fin des années 1980. Premier programme de responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les emballages et imprimés résidentiels au Canada, le programme est géré par Stewardship Ontario depuis mai 2004. Stewardship Ontario est un organisme sans but lucratif formé pour élaborer un plan de programme et représenter les gestionnaires de l'industrie dans l'acquittement de leur obligation de financer 50 % du coût de la gestion de la collecte et du traitement des emballages et imprimés résidentiels. Stewardship Ontario est désigné dans la loi comme un « organisme de financement industriel », et exploite le programme des boîtes bleues en vertu de la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets*.

En Ontario, il y a un intermédiaire entre l'éco-organisme et le gouvernement appelé Waste Diversion Ontario (WDO). Stewardship Ontario rend des comptes à WDO, une société ne relevant pas de la Couronne créée en vertu de la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets*. WDO est financé au moyen de prélèvements sur les éco-organismes établis dans la province et rend des comptes au ministère de l'Environnement provincial. Le programme doit atteindre une série de critères allant du réacheminement des déchets à la performance financière[5].

La province est en train de remanier la loi et, à l'été 2013, un projet de loi sur la réduction des déchets a été déposé. Le projet de loi était rendu en deuxième lecture à l'Assemblée législative de la province au moment de la rédaction du présent rapport. Des préoccupations ont toutefois été exprimées par certains, car la longueur du débat en Chambre sur le projet de loi pourrait empêcher son adoption avant que le gouvernement minoritaire dépose un budget attendu au printemps, budget qui pourrait entraîner une élection provinciale – le projet de loi tomberait alors au point mort. La loi proposée est appuyée par une stratégie sur la réduction des déchets qui exigerait que chaque producteur d'une matière désignée se conforme à des critères de réduction des déchets établis par le gouvernement (p. ex., objectifs de collecte, de réduction, de réutilisation et de recyclage). Elle exigerait également que chaque producteur se conforme aux normes de service établies par le gouvernement ainsi qu'aux normes relatives à la promotion et à l'éducation. La stratégie identifie les emballages et imprimés du secteur ICI comme les premières matières à désigner, propose l'application d'interdictions d'élimination et permettrait un financement par les producteurs dépassant 50 % des coûts nets pour le programme des boîtes bleues[6].

Stewardship Ontario appuie les efforts en cours pour élaborer une approche nationale de la gestion responsable des emballages et imprimés partout au Canada et a adhéré à la CSSA en

[5] Site Web [de] Stewardship Ontario, consulté dans Internet en novembre 2013 : http://www.stewardshipontario.ca/about-us/
[6] Stratégie de réduction des déchets de l'Ontario, juin 2013.

2013. Stewardship Ontario continuera à être le bureau local chargé des interactions avec les municipalités et des relations avec le gouvernement.

Points soulevés par les parties prenantes

1. Niveaux de gestion multiples : les parties prenantes s'entendent pour dire que le programme de gestion des emballages et imprimés de l'Ontario définit mal les domaines de compétence, car il y a plusieurs niveaux de gestion, ce qui donne lieu à une certaine confusion quant aux voies de communication (dont le ministère de l'Environnement, Waste Diversion Ontario et Stewardship Ontario). Un audit de performance effectué en 2011 concluait que l'absence d'un protocole de communication officiel décrivant les voies de communication entre Stewardship Ontario et Waste Diversion Ontario, et entre le ministère de l'Environnement et Stewardship Ontario, pouvait donner lieu à un manque d'efficience dans les activités du programme[7].

2. Règles complexes pour l'établissement des droits : l'information publiée a mis en lumière les complexités du processus annuel d'établissement des droits dans le modèle utilisé par Stewardship Ontario. Un audit de performance effectué en 2011 a conclu qu'il n'existait pas de procédure officielle par écrit pour ce processus[8].

3. Les municipalités expriment depuis longtemps des préoccupations sur la façon dont Stewardship Ontario détermine leur contribution financière de 50 %; des différends surviennent chaque année au sujet des coûts admissibles, ce qui crée un climat de confrontation entre les municipalités et les gestionnaires en Ontario[9]. Pour illustrer l'état de cette relation, notons que Waste Diversion Ontario annonçait en décembre 2013 que la détermination des coûts admissibles et des paiements aux municipalités ainsi que de l'obligation des gestionnaires pour 2014 avait été confiée à un arbitre par consentement mutuel entre l'Association des municipalités de l'Ontario, la ville de Toronto (qui n'est pas membre de l'AMO) et Stewardship Ontario[10]. L'arbitrage découle de l'échec des négociations, qui ont duré plusieurs mois sans aboutir.

4. Les gestionnaires (et Stewardship Ontario) estiment que le fait de ne pas avoir de contrôle direct sur les activités de recyclage municipales nuit à l'efficience. Les municipalités qui exploitent actuellement des programmes de collecte et qui sont responsables du traitement des matières récupérées répliquent que la plupart des services de recyclage municipaux dans la province sont confiés en sous-traitance à des entreprises de gestion des déchets privées, et les coûts payés par les municipalités sont établis à la suite d'appels d'offres.

[7] ICF Marbek et Stratos. *Performance Audit Report : Blue Box Program,* 2011. http://www.stewardshipontario.ca/wp-content/uploads/2013/03/performance-audit-bluebox.pdf
[8] Idem
[9] Présentation de Stewardship Ontario concernant la nouvelle loi sur la réduction des déchets proposée, 4 septembre 2013 : http://www.stewardshipontario.ca/wp-content/uploads/2013/09/2013-09-04-SO-EBR-Submission-FINAL.pdf
[10] Mise à jour de WDO sur les négociations sur le financement du programme des boîtes bleues pour 2014, 5 décembre 2013

5. Il n'existe pas de normes pour les programmes de recyclage municipaux dans la province, ce qui contribue en partie aux difficultés qui existent entre les municipalités et les gestionnaires au sujet des niveaux de financement. La loi provinciale oblige les municipalités à récupérer une liste de matières de base; elles peuvent ensuite désigner d'autres matières à partir d'une liste secondaire. Cela signifie que les matières récupérées par les programmes ne sont pas les mêmes partout dans la province, et les différences peuvent être considérables; par exemple, la plupart des municipalités ramassent le carton ondulé en bordure de rue, alors que certaines n'acceptent pas cette matière dans la boîte bleue, mais ont plutôt établi un système de dépôts.

6. [Si la nouvelle loi sur la réduction des déchets est adoptée] Les gestionnaires estiment que les modifications proposées à la loi actuelle pour permettre aux municipalités de négocier les paiements des producteurs avec une (nouvelle) autorité responsable de la réduction des déchets, plutôt que directement avec les producteurs, ne sont pas équitables et réduisent la capacité des producteurs d'exercer un contrôle sur les coûts et de pousser pour une conception plus écologique des produits par une reddition de comptes complète. Les gestionnaires sont d'avis qu'il s'agit d'une faille fondamentale dans les changements proposés à la loi actuelle et que les mauvaises relations entre les municipalités et les gestionnaires se poursuivront[11].

7. [Si la nouvelle loi sur la réduction des déchets est adoptée] Les gestionnaires estiment que puisque les changements proposés à la loi actuelle ouvrent la porte à une hausse de la responsabilité financière des gestionnaires par rapport à la contribution actuelle de 50 % des coûts nets, ils devraient aussi prévoir une augmentation correspondante dans la responsabilité et le contrôle des gestionnaires à l'égard du programme de recyclage. De plus, les gestionnaires devraient avoir la possibilité de déterminer leurs arrangements commerciaux sans l'intervention d'intermédiaires.

[11] Présentation de Stewardship Ontario concernant la nouvelle loi sur la réduction des déchets proposée, 4 septembre 2013 : http://www.stewardshipontario.ca/wp-content/uploads/2013/09/2013-09-04-SO-EBR-Submission-FINAL.pdf

Pièce 5 : Programme de gestion des emballages et imprimés de l'Ontario

Nom du programme	Programme des boîtes bleues de l'Ontario
Secteur(s) d'emballages et imprimés inclus	Résidentiel : Matières désignées par la loi : emballages en verre, en métal, en papier et en plastique. Définition d'emballage : tout produit fait de papier, de verre, de métal, de plastique ou de toute combinaison de ces matières, utilisé pour contenir, protéger, manipuler, livrer et présenter un bien, des matières premières aux biens fabriqués, du producteur à l'utilisateur ou le consommateur. Les municipalités doivent recueillir au minimum les matières recyclables inscrites sur une liste commune; certaines municipalités recueillent plus de matières que d'autres, et chaque municipalité de la province suit aussi sa propre liste.
Modèle de gestion	Législatif : L'Ontario a confié à un éco-organisme appelé Stewardship Ontario (SO), en vertu de la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets,* les activités suivantes : exploiter un programme désigné de réacheminement des déchets, promouvoir la réduction, la réutilisation et le recyclage, faire de la recherche et du développement en lien avec les déchets désignés, réaliser des activités d'éducation et de vulgarisation sur les programmes de réacheminement des déchets. Aspects opérationnels : de 2003 à 2013, SO a confié en sous-traitance le suivi du rendement, le contrôle financier, le traitement des paiements et l'analyse à une société de consultants (StewardEdge), qui s'est occupée de fournir aux gestionnaires un service d'enregistrement et de rapport en ligne, de facturer aux gestionnaires les droits payables et de payer les municipalités. En 2011, SO a mis au point un nouveau système détaillé de TI et pris l'entière responsabilité de la gestion du programme. En 2014, les relations avec les gestionnaires seront transférées à un nouvel organisme harmonisé national mis sur pied par les gestionnaires, la CCSA.
Rôle des municipalités	Chaque municipalité élabore son propre programme de gestion des déchets, qui peut comprendre : la collecte en bordure de rue, des dépôts, le principe de payer pour ce qu'on jette, ou toute combinaison de ces éléments. Les municipalités conservent la responsabilité de l'exploitation des programmes ainsi que les revenus provenant de la vente des matières recyclables.
Mécanisme(s) de financement	La formule de financement est établie par voie législative : 50 % des coûts nets admissibles sont payés par les producteurs. Les municipalités doivent présenter une demande de remboursement à Waste Diversion Ontario (WDO). Exceptions : 1) l'industrie des journaux est exemptée du paiement de droits à SO; et 2) les entreprises dont les ventes sont <2 millions $ ou qui génèrent moins que le seuil minimum de 15 tonnes de déchets destinés à la boîte bleue. Sur les 4 000 gestionnaires enregistrés, plus de 1 500 gestionnaires doivent payer des droits sur les déchets destinés à la boîte bleue. Environ 135 gestionnaires versent 80 % des droits. Le budget du programme des boîtes bleues, les droits sur des matières spécifiques et les règles visant les gestionnaires sont établis par SO et approuvés par WDO chaque année afin de donner aux gestionnaires le temps de planifier en vue de leur obligation de l'année suivante.
Rapport coût-efficacité	Le programme a atteint un taux de recyclage de 64 % (2012) des matières vendues sur le marché, ou 904 850 t. Kg recyclés par habitant =69,6. Les dépenses du programme pour **2012** ont été de 96 M$ (94 % aux municipalités pour les activités de recyclage, 4 % pour la gestion de SO, 1 % pour les coûts de la réglementation, 1 % pour les coûts de promotion). On observe une forte croissance annuelle des coûts quand on compare avec les coûts publiés pour les dernières années : **2008** – 58,6 M$; **2009** – 71,6 M$; **2010** – 88,8 M$; **2011** – 95,4 M$ (augmentation de ~22 % d'une année sur l'autre des coûts indiqués par les municipalités, surtout en raison d'une baisse de revenus provenant de la vente des matières).
Concurrence	La complexité des formules de financement pour estimer les ventes annuelles de matières sur le marché préoccupe les parties prenantes de l'industrie.
Incidence(s)	L'incidence du programme se fait surtout ressentir dans le secteur résidentiel partout dans la province, 95 % des ménages ayant accès au programme (population desservie par le programme=12 825 000). Coût net par tonne : 272,30 $ (2012) Gestion du programme en % des coûts nets : 2,4 % (2012). Coût net par habitant : 19,00 $ (2012)
Surveillance et	SO est chargé des audits de conformité des gestionnaires. Waste Diversion Ontario (WDO), créé en vertu de la *Loi de 2002 sur le réacheminement*

application de la loi	*des déchets* pour superviser les programmes de réacheminement, supervise et approuve donc les activités réalisées par SO dans le cadre du programme. WDO facture à SO des coûts liés à ce rôle de surveillance, conformément à la *Loi.* Le ministre de l'Environnement de l'Ontario assume l'ultime responsabilité de WDO. Bien que SO fasse partie de la CSSA, l'organisme doit tout de même rendre des comptes à WDO pour s'acquitter des exigences prévues dans le plan juridique du programme. L'obligation de SO est de s'acquitter des obligations énoncées de manière économique.
Transparence et rapports	SO effectue toutes les activités de surveillance du programme et rend les résultats accessibles au public. Les rapports annuels sont remis à WDO et rendus publics. La CSSA doit rendre des comptes à ses gestionnaires (pour la transparence des coûts).
Approches uniques	Le programme de l'Ontario est le plus ancien (10 ans) en termes de longévité qui utilise un modèle de REP avec un financement à 50 %.
Avantages du modèle	Avec ce modèle, les municipalités maintiennent le contrôle des activités du programme et de l'éducation du public. Les avantages de passer à l'approche harmonisée de la CSSA sont que le programme est rationalisé pour les gestionnaires et leur offre un meilleur rapport coût-efficacité pour les gestionnaires, et que les fonctions d'administration déjà en place peuvent être mises à contribution.
Désavantages du modèle	Les gestionnaires estiment ne pas avoir un contrôle suffisant sur les coûts lorsque les municipalités sont responsables des activités du programme. Le modèle partagé a donné lieu à de nombreux différends entre les municipalités et les gestionnaires au sujet des niveaux de financement. Le fait que le secteur ICI ne soit pas inclus est une limite du modèle de la CSSA. Avec le programme actuel, la liste des matières récupérées diffère d'une municipalité à l'autre.

2.6 Programme de gestion responsable des emballages et imprimés du Québec

Éco Entreprises Québec (ÉEQ) est un organisme sans but lucratif qui finance les services municipaux de collecte, de tri et de conditionnement des contenants, emballages et imprimés au Québec dans une perspective de développement durable. Les contributeurs d'ÉEQ comprennent plus de 3 000 entreprises et organismes qui mettent des contenants, des emballages et des imprimés sur le marché au Québec. La *Loi sur la qualité de l'environnement* (EQA) prévoit la compensation d'une part accrue des coûts nets des services municipaux de collecte sélective. Établie à 80 % en 2011, la part des coûts nets est passée à 90 % en 2012 et à 100 % en 2013.

Le gouvernement provincial a indiqué qu'il examine la possibilité de transférer l'exploitation des programmes de gestion des emballages et imprimés aux producteurs, de façon similaire au programme de la Colombie-Britannique[12].

La structure tarifaire est au cœur des activités d'ÉEQ. L'organisme a adopté des mesures pour assurer une structure tarifaire plus équitable pour les entreprises qui génèrent des contenants, des emballages et des imprimés, faisant œuvre de pionnier en instaurant dans les barèmes de contributions plusieurs mesures visant à encourager l'utilisation des matières recyclées.

ÉEQ participe également à des initiatives visant à optimiser la chaîne de valeur de la collecte sélective, surtout pour réduire à la source les quantités d'emballages et d'imprimés générés (la réduction des déchets vient en premier dans la hiérarchie des 3 R) et accroître la recyclabilité des emballages et imprimés difficiles à recycler (en deuxième dans la hiérarchie des 3 R). Ainsi, en 2011, ÉEQ a lancé le *Code volontaire pour l'optimisation des contenants, emballages et imprimés*. Première initiative volontaire de l'industrie au Canada, ce code encourage proactivement les entreprises à adopter des pratiques exemplaires dans la conception de produits emballés et d'imprimés. Cette approche centrée sur le cycle de vie prend en considération les aspects environnementaux, économiques et sociaux liés aux produits emballés, qui sont aujourd'hui perçus comme des facteurs qui influent la concurrence et la performance. Le code offre aux entreprises un cadre qui stimule l'innovation tout en proposant des pratiques exemplaires en matière de conception écologique. Le code conseille aux entreprises d'adopter des initiatives dans trois champs d'intervention : réduction à la source, écoconception, et recyclabilité des emballages et des imprimés[13].

Le Code volontaire est fondé sur une approche progressive de l'optimisation des emballages en deux phases. La première phase cible des secteurs d'activités précis, en commençant par les secteurs Alimentaire et Santé et beauté, desquels proviennent 80 % des produits emballés mis en marché au Québec. D'ici 2015, l'ensemble des secteurs d'activité visés par le régime de compensation aura été couvert par le Code volontaire. Toutes les entreprises pourront ainsi s'engager dans l'optimisation de leurs contenants, emballages et imprimés[14].

[12] Bulletin 2012 de REP Canada, Progrès notables dans les politiques et programmes de REP en 2013
[13] Site Web d'ÉEQ, consulté en novembre 2013, http://www.ecoentreprises.qc.ca/optimeco
[14] Communiqué de presse d'ÉEQ pour annoncer le lancement du *Code volontaire pour l'optimisation des contenants, emballages et imprimés*, http://www.ecoentreprises.qc.ca/documents/pdf/applications/communique_lancement_code_volontaire_eeq_fr.pdf

Point soulevé par les parties prenantes

1. Les gestionnaires estiment que le fait de ne pas avoir de contrôle direct sur les activités de recyclage municipales nuit à l'efficience. Les municipalités qui s'occupent elles-mêmes des programmes de collecte à l'heure actuelle et qui sont chargées du traitement des matières répliquent que la plupart des services de recyclage municipaux de la province sont confiés en sous-traitance à des entreprises privées de gestion des déchets et que les coûts que paient les municipalités sont établis au moyen d'appels d'offres concurrentiels.

Pièce 6 : Programme de gestion des emballages et imprimés du Québec

Nom du programme	Collecte sélective, Éco Entreprises Québec (ÉEQ)
Secteurs d'emballages et imprimés inclus	Résidentiel : contenants, emballages et imprimés
Modèle de gestion	Législatif : ÉEQ est un organisme sans but lucratif créé par les entreprises qui mettent des contenants, des emballages et des imprimés sur le marché dans la province en réponse à la politique sur la gestion des matières résiduelles issue de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Opérationnel : Ce programme a débuté avec une contribution par ÉEQ de 50 % des coûts nets municipaux pour le recyclage en 2009, qui est ensuite passée à 80 % en 2011, 90 % en 2012 et 100 % en 2013. Pour élaborer le programme, ÉEQ a notamment examiné plusieurs modèles de gestion européens pour déterminer les pratiques exemplaires de la collecte sélective qui pourraient être appliquées au Québec. Exemptions : ventes brutes ≤ 1 $M; ≤ 10 t de matières désignées mises sur le marché l'année précédente.
Rôle des municipalités	Les municipalités ont conservé la responsabilité de la collecte sélective.
Mécanisme(s) de financement	Le gouvernement du Québec a agréé ÉEQ pour établir une structure tarifaire et percevoir les contributions des entreprises dans le but de compenser 100 % coûts nets des services municipaux de collecte sélective. Le programme suit un modèle d'allocation des coûts par activités (ACA) pour chaque catégorie de matières. Le modèle ACA a été mis au point par Recyc-Québec et un cabinet d'experts-comptables. Ce modèle, qui est une première en Amérique du Nord, permet à ÉEQ de déterminer les coûts nets de la collecte sélective selon la catégorie de matières et la matière en tenant compte des coûts de la collecte, du transport, du tri et du conditionnement, ainsi que des revenus découlant de la revente subséquente de ces matières. Le modèle s'appuie sur des données vérifiables et des études, dont l'étude de caractérisation réalisée en 2010 des matières recueillies par la collecte sélective et traitées aux centres de tri. La méthode d'établissement des coûts ACA élaborée pour le programme permet à ÉEQ d'analyser les produits orphelins qui sont recueillis lors de la collecte sélective (programmes pour lesquels les gestionnaires ne versent pas de contribution à ÉEQ). À l'heure actuelle, 3 000 gestionnaires contribuent au financement d'ÉEQ.
Rapport coût-efficacité	Il n'y a pas encore de données connues pour 2013, car le modèle de financement à 100 % par les producteurs venait tout juste d'être mis en place en 2013. En 2010, le modèle de financement partiel par les producteurs a récupéré 656 000 t d'emballages et imprimés, une augmentation de 24 % par rapport à 2006. En 2012, 99 % des ménages avaient accès à la collecte sélective.
Concurrence	Aucune information trouvée sur la concurrence. Les municipalités font des appels d'offres pour attribuer les contrats.
Incidence(s)	Le programme vise un taux de récupération de 70 % en 2015. Incidences en amont : Le programme a élaboré un *Code volontaire pour l'optimisation des contenants, emballages et imprimés* destiné à aider les entreprises à réduire la quantité et à améliorer la recyclabilité des contenants, emballages et imprimés qu'elles produisent. En 2012, le Conseil canadien des ministres de l'environnement s'est inspiré du Code volontaire du Québec pour élaborer le guide volontaire sur la conception des emballages nord-américain, qui est un guide en ligne. ÉEQ collabore à ce projet avec l'Association canadienne de l'emballage (ACE) et la Sustainable Packaging Coalition aux États-Unis. Incidences en aval : ÉEQ a pris des mesures pour accroître la valeur de la collecte sélective, notamment en renforçant ses liens avec ses partenaires municipaux et en participant à la création du regroupement bacs+, un groupe créé pour prendre des mesures concrètes visant à augmenter la valeur de la collecte sélective au Québec.
Surveillance et application de la loi	Recyc-Québec autorise les paiements aux municipalités. Le gouvernement a autorisé Recyc-Québec à assurer la surveillance du programme.
Transparence et rapports	Toutes les entreprises utilisent la même méthode ACA pour établir les coûts et tenir le compte des paiements totaux, et ÉEQ produit un rapport annuel détaillé. Les rapports sur le programme sont remis à Recyc-Québec.
Approches uniques	Afin d'encourager les entreprises à adopter volontairement des politiques d'achats responsables, ÉEQ leur a offert un crédit pouvant aller jusqu'à 20 % si elles utilisent du papier recyclé dans la fabrication de leurs contenants, emballages et imprimés. ÉEQ est le premier organisme de financement à avoir mis au point une telle initiative, comptant faire la même chose en 2013 pour certains plastiques et cartons recyclés.

	Même s'il n'y était pas obligé sur le plan juridique, ÉEQ a cofondé la Table pour la récupération hors foyer et finance les activités de cette table depuis quelques années. En 2012, ÉEQ a décidé de prendre la table en charge et de financer l'organisation en collaboration avec le MDDEFP au moyen d'un engagement de cinq ans totalisant 1,6 million de dollars par année; les fonds peuvent uniquement servir aux services fournis dans les espaces publics intérieurs et extérieurs par les organisations municipales.
Avantages du modèle	Le modèle adopté par ÉEQ a fait l'objet d'une grande collaboration avec les municipalités en aval et avec les producteurs en amont afin d'optimiser l'efficience du système. Avec ce modèle, les municipalités maintiennent le contrôle des activités du programme et de l'éducation du public.
Désavantages du modèle	Les gestionnaires estiment ne pas avoir un contrôle suffisant sur les coûts lorsque les municipalités sont responsables des activités du programme.

3 À l'étranger

3.1 Union européenne

Introduction

Tous les programmes de gestion des emballages et des déchets d'emballage en Europe sont inspirés de l'ordonnance sur les emballages de 1991 de l'Allemagne et de la directive européenne sur le recyclage des emballages et des déchets d'emballage qui a suivi en 1994 (94/62/EC). La directive visait à harmoniser les mesures nationales afin de prévenir ou de réduire l'impact des emballages et des déchets d'emballage sur l'environnement et d'assurer le bon fonctionnement du marché interne. Elle contient des dispositions sur la prévention des déchets d'emballage, la réutilisation des emballages ainsi que la récupération et le recyclage des déchets d'emballage. Les objectifs de la directive peuvent être résumés comme suit :

- Le volume et le poids de l'emballage doivent être d'une quantité suffisante pour maintenir la sécurité, l'hygiène et l'acceptation du produit emballé.
- L'emballage doit être fabriqué de façon à permettre la réutilisation ou la récupération des déchets qu'il produit. La récupération comprend le recyclage des matières d'emballage, la séparation des matières compostables et la récupération d'énergie par incinération.
- La quantité de substances nocives et dangereuses doit être minimisée lorsque l'emballage est incinéré ou enfoui[15].

La directive établit le principe du pollueur-payeur et reconnaît le producteur de l'emballage comme le responsable des déchets d'emballage et de leur récupération. La définition d'emballage est large, et elle englobe aussi bien les sources résidentielles et de consommation que les sources commerciales tout au long de la chaîne d'approvisionnement de l'emballage. La directive vise l'emballage primaire, l'emballage secondaire et l'emballage servant à l'expédition et au transport. La directive a été modifiée en 2004 (2004/12/EC) pour préciser la définition d'emballage et ajouter de nouveaux emballages, et aussi pour rehausser les objectifs de récupération et de recyclage des emballages. Une modification adoptée en 2005 a donné aux nouveaux États membres (Europe de l'Est) plus de temps pour atteindre les objectifs. Une modification de 2013 appuie l'objectif de réutiliser les matières dans le cycle des matières. La directive demeure toutefois muette sur la question de la visibilité ou non-visibilité des droits, et sur le nombre de systèmes de conformité ou la concurrence entre eux.

La directive sur le recyclage des emballages et des déchets d'emballage oblige tous les États membres de l'Union européenne à mettre en œuvre les buts et les objectifs de la directive et à les transposer dans leurs propres lois et règlements. La directive est un document de haut niveau qui ne prescrit pas le moyen par lequel les États doivent s'acquitter de leurs obligations. Elle établit toutefois des objectifs pour la récupération et le recyclage des déchets d'emballage (le « taux de recyclage » désigne la quantité totale de déchets d'emballage recyclés en tant que pourcentage de la quantité totale de déchets d'emballage générés) :

[15] RSJ Technical Consulting. *What About Packaging in the EU?* Site Web consulté en novembre 2013. http://www.rsjtechnical.com/WhataboutPackaging.htm

- Récupération des déchets d'emballage : minimum de 60 %
- Recyclage des déchets d'emballage récupérés : minimum de 55 %
- Taux de recyclage par matière – verre/papier/carton ondulé : 60 %; métaux : 50 %; plastiques : 22,5 %; bois : 15 %.

Quatre « modèles » relevés dans l'UE

Étant donné les buts et les objectifs de haut niveau et l'orientation axée sur le rendement de la directive sur les emballages et les déchets d'emballage de l'Union européenne, les pays européens ont été libres d'adopter leurs propres approches uniques du recyclage des emballages, ce qui a donné naissance à plusieurs approches différentes. Dans le cadre de la présente étude, nous avons relevé quatre « modèles » de base sur lesquels les États membres ont élaboré leurs propres approches pour satisfaire aux obligations de la directive. Ces modèles sont mentionnés ci-dessous, puis font l'objet d'un examen plus détaillé dans les paragraphes qui suivent la liste :

1) La REP à responsabilité partagée – les municipalités fournissent les services de collecte avec le financement des producteurs (modèle aussi en vigueur au Canada);
2) La REP à part entière – les producteurs sont entièrement responsables des activités de recyclage des déchets d'emballage et de leur financement (modèle aussi en vigueur au Canada);
3) Un système de certificats de recyclage de déchet d'emballages négociables;
4) L'imposition de taxes sur l'emballage.

En premier lieu, la majorité des États membres de l'Union européenne et d'autres pays comme la Serbie, la Turquie, l'Ukraine et la Norvège, suivent un **modèle de responsabilité partagée :** les municipalités s'occupent des activités de collecte des emballages recyclables pour les acheminer aux entreprises de traitement et aux marchés finals, et 100 % de leurs coûts nets sont assumés par les producteurs d'emballage obligés. C'est le modèle utilisé en Belgique, et il est suivi dans de nombreux autres États de l'UE, à quelques variantes mineures près. Le modèle fonctionne de manière très semblable aux programmes de gestion des emballages et imprimés de l'Ontario, du Québec, du Manitoba et de la Saskatchewan (planifié), mais dans tous les cas en Europe, les producteurs financent 100 % des coûts.

En deuxième lieu, l'Allemagne, l'Autriche et la Suède suivent un **modèle de REP à part entière**, où le financement et les responsabilités opérationnelles incombent aux producteurs, de manière semblable au programme de gestion des emballages et des imprimés de la Colombie-Britannique (planifié pour 2014). Les gestionnaires d'emballages exploitent un programme de collecte et de recyclage des déchets d'emballage en parallèle (système dual) aux programmes de gestion des déchets municipaux réguliers. Les producteurs, par l'entremise des systèmes de conformité de leurs éco-organismes, interagissent avec les municipalités. Il est intéressant de noter que des discussions sont en cours en Allemagne et en Suède au sujet du modèle, et la possibilité de revenir à un modèle partagé où les municipalités sont responsables des activités, comme dans la majorité des pays de l'EU, fait l'objet de discussions actives. Les deux moteurs de cette situation sont les municipalités qui veulent fournir des services de collecte et de recyclage qui vont au-delà de ceux qu'offre le programme exploité par les producteurs, et aussi

la difficulté continuelle que représente l'éducation du public au sujet de la partie responsable de la collecte et du recyclage – c'est-à-dire le programme de REP des producteurs d'emballage, et non la municipalité – et des problèmes qui sont associés à cette situation[16].

En troisième lieu, le Royaume-Uni exploite un programme basé sur un **modèle partagé** pour les déchets d'emballage résidentiels (financé par les producteurs et exploité par les municipalités) et un programme de **REP à part entière** pour les déchets d'emballage commerciaux. L'aspect intéressant du Royaume-Uni est l'accent mis sur la concurrence entre les systèmes de conformité et l'utilisation de certificats négociables appelés ***Packaging Recovery Notes***. De plus, le programme du Royaume-Uni répartit la responsabilité à travers la chaîne d'approvisionnement des emballages.

En quatrième lieu, le Danemark utilise un modèle de gestion responsable de produits fondé sur la **taxation**. Aux Pays-Bas aussi on trouve un programme de taxe sur les emballages en plus d'un programme de REP pour la gestion des emballages similaire au modèle belge. Il n'y a aucune taxe sur les emballages comparable au Canada. Les données recueillies sur les programmes européens semblent montrer que l'approche danoise n'est pas un succès. Les taux de recyclage au Danemark y sont faibles.

Secteurs ciblés et concurrence

La plupart des programmes de l'UE sont axés sur la collecte résidentielle, malgré les définitions très larges d'emballages de la directive sur les emballages de l'UE, qui englobe le secteur ICI et le secteur résidentiel. Toutefois, de nombreux pays, dont le Royaume-Uni, ont des éléments de programme qui ciblent les emballages du secteur ICI.

L'attention portée à la concurrence et l'utilisation de plus d'un système de conformité pour satisfaire aux objectifs de recyclage des emballages sont des aspects intéressants qui distinguent les pays européens les uns des autres dans la façon dont la directive sur les emballages a été transposée dans chaque pays. La directive sur les emballages fixe des objectifs et des cibles de haut niveau pour les programmes, mais ne dicte pas comment les programmes doivent être conçus ni les éléments opérationnels qui doivent le composer. Elle ne prescrit rien non plus qui porte sur les aspects de l'exploitation des programmes reliés à la concurrence ou les préoccupations qui pourraient exister au sujet de la nature monopolistique des éco-organismes. Il s'ensuit qu'on observe deux approches largement différentes en Europe sur le plan de la concurrence.

Environ la moitié des pays européens ont adopté des approches qui appuient la création d'un **éco-organisme unique, et même monopolistique,** par lequel les gestionnaires désignés remplissent leurs obligations. C'est le modèle adopté en Belgique. L'autre moitié des pays européens utilisent ou sinon encouragent des approches qui donnent lieu à **plus d'un système de conformité**. En vertu de ces arrangements, un générateur de déchets d'emballage a le choix de plusieurs systèmes de conformité avec lesquels conclure un contrat pour assurer la collecte

[16] Thomas Lindhqvist et Joachim Quoden. Webinaire devant le Product Stewardship Institute intitulé « Europe's EPR Alliance (EXPRA) », 20 novembre, 2013

et le recyclage des déchets d'emballage. En Allemagne, il y a 9 programmes de la sorte, et il y en a 48 au Royaume-Uni. Les systèmes de conformité se font concurrence sur le prix, les droits et les niveaux de service pour améliorer l'efficience et le rapport coût-efficacité. Dans la plupart des pays, il semble y avoir un système de conformité dominant. En Allemagne par exemple, DSD occupe environ 50 % du marché[17], alors que huit autres programmes plus petits se partagent l'autre 50 %; au Royaume-Uni, ValPak occupe aussi environ 50 % du marché.

L'Allemagne a débuté avec un seul système de conformité, le programme DSD; cependant, en raison des défis de la concurrence et de préoccupations au sujet du coût du programme DSD, l'approche nationale a commencé à évoluer en 2002 vers un marché plus compétitif et la création de différents systèmes de conformité. En vertu de cette approche concurrentielle, on a mis sur pied un centre d'échanges d'information qui s'occupe de la collecte de données, de la répartition des coûts et de la coordination des processus d'appels d'offres. À la suite de ces changements, le coût général du programme de gestion des emballages en Allemagne a baissé considérablement, alors que les volumes de matières récupérées se sont maintenus[18]. Voici une liste des pays européens qui ont des systèmes de conformité monopolistiques et ceux qui fonctionnent en vertu d'un marché concurrentiel[19] :

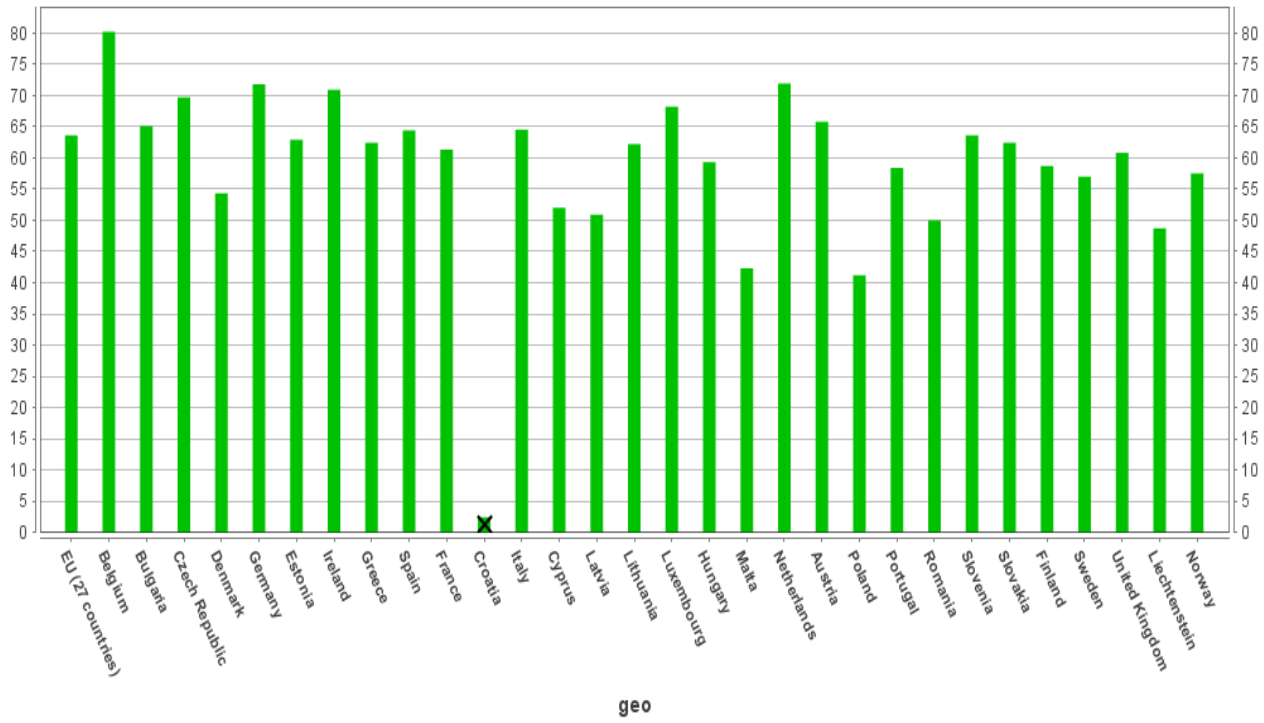
Pays européens avec des systèmes de conformité monopolistiques	Pays européens avec des marchés concurrentiels
France	Allemagne
Belgique	Royaume-Uni
Pays-Bas	Pologne
Irlande	Turquie
Finlande	Estonie
Danemark	Roumanie
Norvège	Lituanie
Suède	Lettonie
Espagne	Slovaquie
Chypre	Slovénie
Grèce	Bulgarie
Italie	Malte
Portugal	Autriche (dès 2015)
Hongrie	
Luxembourg	
République tchèque	

[17] Gordon Day Reclay StewardEdge. Atelier « Waste Not/Envirogate », 27 novembre 2013
[18] Idem
[19] Idem

Performance : taux de recyclage en Europe

Voici les résultats obtenus par tous les programmes de l'UE, fournis par l'agence de la statistique de l'Union européenne, Eurostat.

Pièce 7 : Taux de recyclage des emballages dans les pays de l'UE (en %)[20,21]



Clé :
Geo = région géographique / pays
X = aucune donnée disponible

Il est difficile d'analyser les facteurs de succès des modèles européens des programmes de gestion des emballages sur la base des taux de recyclage en raison des importants écarts dans ces taux. De façon générale, les taux de recyclage sont plutôt positifs et, pour l'ensemble des membres de l'UE, le taux de recyclage moyen en 2011 a été de 63,6 %. Ce taux est comparable aux taux les plus élevés des programmes de boîtes bleues au Canada.

Au sein du plus important groupe de programmes à responsabilité partagée, le taux de recyclage varie entre un sommet de 80,2 % pour la Belgique et 41,2 % pour la Pologne, avec un grand nombre de ces pays qui situent entre près de 60 et 70 %. Pour les trois programmes de REP à part entière, le taux de recyclage varie grandement, l'Allemagne atteignant 71,8 %, l'Autriche, 65,8 % et la Suède, 57 %. Le système de conformité concurrentiel du Royaume-Uni a

[20] Commission européenne. Statistiques extraites du site Web d'Eurostat en décembre 2013 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do;jsessionid=9ea7d07d30e7d91332290afd4abd8707d68e69ad4afc.e34OaN8PchaTby0Lc3aNchuMc3yMe0?tab=graph&plugin=0&language=en&pcode=ten00063&toolbox=type

[21] Décharge : Ce graphique a été créé automatiquement à l'aide du logiciel d'Eurostat conformément aux spécifications s'appliquant aux utilisateurs externes, dont Eurostat n'est pas responsable. Le graphique n'est pas modifiable par Giroux Environmental Consulting.

donné lieu à un taux de recyclage de 60,8 %, qui est inférieur à la moyenne de l'UE. La donnée la plus révélatrice au sujet des modèles de programme est peut-être que les taxes sur l'emballage utilisées au Danemark n'ont pas eu de succès, comparativement aux autres pays de l'UE. Le taux de recyclage au Danemark est de seulement 54,3 %, l'un des taux les plus bas cités dans les données d'Eurostat et considérablement sous la moyenne de l'UE.

D'autres informations sur les programmes en vigueur en Belgique, au Danemark, en Allemagne et au Royaume-Uni sont fournies dans les tableaux qui suivent.

Pièce 8 : Belgique

Nom du programme	Fost Plus	
Secteur(s) d'emballages et imprimés inclus	Tous les emballages d'objets ménagers – producteurs, remplisseurs, importateurs; couverture de 93 % du marché. Les entreprises qui mettent moins de 300 kg d'emballage sur le marché par année sont exemptées et ne sont pas tenues de satisfaire aux objectifs de recyclage, mais elles peuvent quand même participer à Fost Plus.	
Modèle de gestion	Législatif : Entente révisée en janvier 2009 entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles transposant la directive sur les emballages et les déchets d'emballage de l'UE 94/62/EC (telle que modifiée 2004/12/EC). Il s'agit d'un modèle à REP partagée – les producteurs sont responsables à 100 % du financement du programme, qui est exploité par les municipalités. Fost Plus finance les municipalités pour les services de collecte et une partie des activités et de tri et les contrats avec les entreprises de recyclage; le verre est recueilli dans les dépôts, les fibres de papier et les contenants sont recueillis lors de la collecte sélective (hebdomadaire ou aux deux semaines). Fost Plus paie aussi pour la coordination et la promotion du programme et l'éducation du public.	
Rôle des municipalités	Fost Plus signe des accords de cinq ans avec les municipalités (autorités locales ou régionales) et établit les modalités de la collecte des emballages. Environ 50 % de la collecte est assurée directement par les autorités municipales (personnel et équipement), et 50 % par des fournisseurs de services privés qui concluent des contrats avec les municipalités.	
Mécanisme(s) de financement	Les entreprises paient Fost Plus des frais annuels calculés en fonction de la quantité et du type d'emballage – y compris un droit pour utiliser le symbole du « Point vert ».	
Rapport coût-efficacité	Aucune information disponible.	
Concurrence	Aucune information disponible.	
Incidence(s)	Fost Plus s'avère le programme qui obtient les meilleurs résultats de toute l'UE, soit un taux de recyclage de 80,2 % des emballages en 2011 (Eurostat).	
Surveillance et application de la loi	Les entreprises obligées doivent faire rapport chaque année sur les emballages mis sur le marché et recyclés à la Commission Interrégionale des Emballages (CIE). L'utilisation de l'étiquette « Point vert » aide à repérer les entreprises qui devraient payer, mais ne le font pas.	
Transparence et rapports	Rapports d'Eurostat (l'agence de la statistique de l'Union européenne) sur l'atteinte des objectifs de la directive de l'UE.	
Approches uniques	Le programme national uniformisé a donné lieu au taux de recyclage le plus élevé de l'UE. Le programme offre des outils pour évaluer et recycler les emballages.	
Avantages du modèle	Un système de collecte national uniforme, avec des niveaux de service uniformisés appliqués de façon équitable dans tout le pays.	
Désavantages du modèle	Comme pour tous les modèles à responsabilité partagée, il y a possibilité de conflits entre les producteurs et les municipalités, mais rien ne prouve que ce soit le cas ici.	
Autres exemples comparables (la liste comprend aussi des éco-organismes membres dans des pays à l'extérieur de	Bulgarie – ECO Pack Bulgaria AD Croatie – Ozra Chypre – Green Dot (Cyprus) Ltd République tchèque – EKO-KOM Estonie – Estonia Recovery Organization Finlande – PYR	Luxembourg – VALORLUX Malte – Green Pak Pays-Bas – Nedvang Norvège – Gront Punkt Norge Pologne – Rekopol Organizacja Odzysku Portugal – Sociedade Ponte Verde

l'UE) :	France – Eco-Emballages Grèce – Hellenic Recovery Recycling Oganization Hongrie – OKO Pannon Islande – Urvinnslusjodur – Icelandic Recycling Fund Irlande – Repak Ltd Italie – CONAI – Consorzio Nazionale Imballaggi Lettonie – Latvijas Zalais puinkts JSC Lituanie – Zaliasis taskas	Roumanie – Eco-Rom Ambalaje Serbie – Sekopak Slovaquie – ENVI-PAK Slovénie – Slopak Espagne – Ecoembes Ecoembalajes Espana Turquie – CEVKO Ukraine - UkrPEC

Pièce 9 : Danemark

Nom du programme	Taxe danoise sur les emballages (adoptée en avril 2001)
Secteur(s) d'emballages et imprimés inclus	18 catégories d'emballages de produits de consommation au détail; ne vise pas tous les produits.
Modèle de gestion	Système de taxation sur la gestion responsable de produits. (Remarque : une nouvelle politique nationale a été annoncée en août 2013 afin d'exiger la séparation à la source pour recycler et réduire les quantités incinérées)
Rôle des municipalités	Aucune participation directe des municipalités. Peu ou pas de recyclage municipal; la majeure partie des déchets n'est pas triée et est incinérée pour la valorisation énergétique des déchets; de récents programmes pilotes de recyclage ont été établis à Copenhague et ailleurs.
Mécanisme(s) de financement	Taxe basée sur le volume pour les contenants de plus de 20 litres conçus pour être réutilisés/remplis; taxe basée sur le poids pour les autres catégories d'emballage conçues pour soutenir la réduction de matière utilisée. La taxe vise 15 % de tous les emballages de détails selon le poids, et 30 % de la valeur totale des ventes d'emballage. Tous les fonds sont versés au fonds de recettes générales du gouvernement danois.
Rapport coût-efficacité	A généré 55 millions d'euros en 2010.
Concurrence	S.O.
Incidence(s)	Le Danemark n'atteint pas les objectifs de la directive sur les emballages de l'UE : réacheminement de 53,7 % en 2011 (Eurostat – l'un des taux les plus faibles signalés). L'incidence de la taxe sur la réduction des emballages est difficile à évaluer – il n'y a pas de données de référence connues préalables à l'imposition de la taxe. Les fonds générés sont demeurés stables[22] au cours des années, ce qui soulève des questions au sujet de l'incidence sur la réduction.
Surveillance et application de la loi	Application de la loi selon les moyens habituels par le ministère des Impôts du Danemark.
Transparence et rapports	Rapports d'Eurostat (l'agence de la statistique de l'Union européenne) sur l'atteinte des objectifs de la directive de l'UE.
Approches uniques	Système de taxation sans responsabilité ni participation des producteurs. Seul régime de son genre en Europe (exclusivement fondé sur une taxe). Il n'est pas certain que ce système réponde aux exigences de la directive sur les emballages de l'UE.
Avantages du modèle	Potentiel d'influencer les consommateurs à prendre de meilleures décisions et à favoriser les emballages réutilisables et remplissables.
Désavantages du modèle	Établi à la place d'un système de recyclage. Aucune mesure pour inciter les producteurs à réacheminer ou à réduire les emballages.
Autres exemples comparables	Pays-Bas (en plus d'un modèle de REP à responsabilité partagée similaire à celui de la Belgique).

[22] European Topic Centre for Sustainable Consumption and Production (ETC/SCP). *Effectiveness of Economic Instruments for Packaging*, décembre 2012, préparé pour l'Agence européenne pour l'environnement afin de soutenir la Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources.

Pièce 10 : Allemagne

Nom du programme	Der Grune Punkt, Duales System Deutschland (DSD) et 8 systèmes de conformité plus petits, tous visés par la même réglementation.
Secteur(s) d'emballages et imprimés inclus	Axé sur l'emballage résidentiel/au point de vente pour les produits de consommation et certains emballages du secteur de la petite entreprise. L'emballage utilisé pour le transport et les emballages industriels ne sont pas inclus. Vise les premiers revendeurs d'emballages remplis, les emballages de marque et les premiers importateurs d'emballage. Sous un certain seuil d'emballage, les obligations sont annulées.
Modèle de gestion	Législatif : « Ordinance on the Avoidance and Recycling of Packaging Waste » [Ordonnance pour éviter et recycler les déchets d'emballage], 12 juin 1991, modifiée le 4 avril 2008. Modèle de REP à part entière où les producteurs assument toutes les responsabilités (financières et opérationnelles). Il existe 9 systèmes de conformité agréés, dont DSD est le plus important. DSD et les autres systèmes de conformité sous-traitent la collecte aux municipalités et à des entreprises de gestion des déchets privées. DSD et les autres exploitent des systèmes qui sont distincts des autres services de collecte municipaux (système dual), et assument la responsabilité directe des systèmes de conformité pour le traitement et la commercialisation des matières recyclables.
Rôle des municipalités	Les municipalités peuvent agir en tant que fournisseurs de services contractuels. DSD et les autres concluent des contrats avec plus de 450 municipalités (municipalités locales et conseils régionaux). Les municipalités approuvent l'exploitation du système dual (DSD ou un autre système de conformité) sur leur territoire.
Mécanisme(s) de financement	Financé par les droits de permis par tonne payés par les entreprises obligées et un droit pour l'utilisation du symbole du « Point vert ». Les droits varient selon la matière.
Rapport coût-efficacité	Aucune information disponible.
Concurrence	Le système offre un choix de systèmes de conformité aux générateurs de déchets d'emballage.
Incidence(s)	Taux de réacheminement de 71,8 % (2011) – excède l'objectif de la directive sur les déchets d'emballage de l'UE de 60 % (Eurostat).
Surveillance et application de la loi	Déclarations de conformité fournies par toutes les entreprises désignées/obligées qui mettent de l'emballage sur le marché, remises aux chambres de commerce et d'industrie (organismes gouvernementaux). Les entreprises obligées sont tenues de faire rapport sur les flux des emballages et de les vérifier. L'utilisation de l'étiquette « Point vert » aide à repérer les entreprises qui devraient payer, mais ne le font pas.
Transparence et rapports	Rapports d'Eurostat (l'agence de la statistique de l'Union européenne) sur l'atteinte des objectifs de la directive de l'UE.
Approches uniques	Modèle de REP à part entière, où les municipalités sont des fournisseurs de services contractuels. La responsabilité directe des producteurs à l'égard de la collecte découle en partie du lancement du programme au début des années 1990 en l'absence de programmes de recyclage municipaux. De multiples systèmes de conformité ont été élaborés et mis en œuvre dans le pays – ils sont tous conformes à la loi nationale.
Avantages du modèle	Aucun interfinancement entre les matériaux d'emballage – les droits des systèmes de conformité sont différents pour différents matériaux d'emballage. La REP à part entière élimine la possibilité de controverse avec les municipalités au sujet des coûts de la collecte, etc. – les producteurs sont entièrement responsables de la collecte, du traitement et de la commercialisation des matières. Ils ont un certain choix quant au système de conformité.
Désavantages du modèle	Ne comprend pas les sources non résidentielles (sauf certaines petites entreprises). Les coûts du programme ne sont pas clairs – manque de transparence.
Autres exemples comparables	Suède – Reparegistret AB (REPA) Autriche – Altstoff Recycling Austria AG (Remarque : Eurostat ne produit aucun rapport de données sur l'Autriche)

Pièce 11 : Royaume-Uni

Nom du programme	Systèmes de conformité pour les producteurs d'emballage (il existe 48 systèmes enregistrés)
Secteur(s) d'emballages et imprimés inclus	Tous les emballages et déchets d'emballage. Les producteurs obligés sont ceux qui ont un chiffre d'affaires annuel supérieur à 2 M£ ou qui produisent plus de 50 tonnes d'emballage par année. Les générateurs qui manipulent plus de 500 tonnes d'emballage par année doivent préparer un plan d'activité qui montre comment les obligations au titre de la récupération et du recyclage seront satisfaites.
Modèle de gestion	Législatif : *Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 2007* [Règlement de 2007 sur les obligations de la responsabilité des producteurs (déchets d'emballage)], (tel que modifié), et transposition de la directive de l'UE sur les déchets et les déchets d'emballage 94/62/EC (telle que modifiée 2004/12/EC) en une loi du Royaume-Uni. Modèle de REP partagée pour les activités municipales/résidentielles : financement par les producteurs et exploitation par les municipalités; REP à part entière pour les générateurs du secteur ICI. Tous les producteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'emballage contribuent financièrement (fabricant de matières premières : 6 %; transformateur : 9 %; emballeur/remplisseur : 37 %, vendeur : 48 %). Les producteurs obligés doivent s'enregistrer auprès de l'un des systèmes de conformité approuvés. Les systèmes de conformité pour l'emballage sont des entreprises qui assument les obligations juridiques des producteurs d'emballage, et elles sont chargées d'obtenir les preuves qu'il y a eu récupération et recyclage. À l'heure actuelle (2013), il y a 48 systèmes de conformité agréés. Le plus important est Valpak (membre de l'éco-organisme européen), avec environ 50 % du marché.
Rôle des municipalités	Les municipalités recueillent (au moyen de fournisseurs de services municipaux ou contractuels) les emballages et les imprimés et les livrent aux entreprises de traitement. La valeur des certificats *Packaging Recovery Notes* (PRN) – voir le mécanisme de financement – détenus par les entreprises de traitement est souvent refilée aux municipalités par l'entremise des entreprises de gestion des déchets pour compenser les coûts et servir d'incitation à la collecte des déchets d'emballage.
Mécanisme(s) de financement	Un générateur de déchets d'emballage conclut un contrat avec un système de conformité comme Valpak et verse à Valpak un droit pour chaque tonne de matériau d'emballage différent dont s'occupe le système de conformité en son nom. Les systèmes de conformité concluent des contrats avec les entreprises de traitement des déchets d'emballage pour les certificats PRN, lesquels démontrent que les producteurs ont satisfait à leurs obligations. [Traduction.] « Les certificats PRN ont une valeur marchande qui dépend de l'offre et de la demande relatives pour des matériaux d'emballage »[23].
Rapport coût-efficacité	Aucune donnée disponible.
Concurrence	Le système offre un choix de systèmes de conformité aux générateurs de déchets d'emballage.
Incidence(s)	Les taux de réacheminement du Royaume-Uni viennent de dépasser (60,8 % en 2011) les objectifs de la directive sur les emballages de l'UE (récupération des emballages : 60 %; recyclage : 50 %; taux de recyclage pour verre/papier/carton ondulé : 60 %, métaux : 50 %; plastiques : 22,5 %; bois : 15 %) (Eurostat).
Surveillance et application de la loi	Système d'enregistrement national public pour les producteurs obligés, et enregistrement dans la base de données nationale des déchets d'emballage (NPWD). La surveillance est assurée par un service de réglementation de la responsabilité des producteurs; on peut appeler un numéro 1-800 pour dénoncer les entreprises non conformes.
Transparence et rapports	Rapport annuel par le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales du Royaume-Uni sur la situation nationale générale en matière de récupération et de recyclage des emballages[24].

[23] European Investment Bank et Instituto Superior Tecnico, Technical University of Lisbon. *Economic Impact of the Packaging and Packaging Waste Directive: Comparing the Recycling Systems of Portugal, France, Germany, Romania and the UK*, avril 2012

[24] DEFRA https://www.gov.uk/gouvernement/policies/reducing-and-managing-waste/supporting-pages/packaging-waste-producer-responsibility-regimes

	Rapports d'Eurostat (l'agence de la statistique de l'Union européenne) sur l'atteinte des objectifs de la directive de l'UE.
Approches uniques	Systèmes de conformité multiples et certificats PRN.
Avantages du modèle	Répartit la responsabilité financière entre toutes les étapes du cycle de vie de l'emballage. Aucun interfinancement entre les matériaux d'emballage – les droits des systèmes de conformité sont différents pour différents matériaux d'emballage. La valeur des certificats PRN reflète les coûts de la gestion des déchets d'emballage et peut servir d'incitation à la collecte. Choix de systèmes de conformité.
Désavantages du modèle	Modèle très complexe. Manque de certitude pour les municipalités sur le plan financier et pas de système de recyclage municipal standard – grande combinaison de services de collecte sélective et de dépôts. Plus d'importance accordée au secteur ICI qu'aux emballages résidentiels, qui sont une responsabilité partagée où les municipalités jouent un rôle d'avant-plan. Les variations dans la valeur des certificats PRN peuvent influencer la collecte et le recyclage des emballages – un certificat PRN plus coûteux pour un générateur ou une valeur moins élevée pour un récupérateur municipal pourrait avoir une incidence négative sur les quantités récupérées. Le système est conçu uniquement pour satisfaire aux objectifs législatifs – il n'y a aucun élément pour favoriser l'amélioration continuelle.
Autres exemples comparables	Aucun

3.2 États-Unis

Il n'y a aucun programme de REP pour les déchets d'emballage aux États-Unis. Il existe des programmes de consignation des contenants de boisson, même si bon nombre sont exploités par les autorités des États comme des programmes de gestion responsable de produits. Les questions entourant les déchets d'emballage et les rôles des producteurs dans le recyclage municipal font l'objet de vifs débats aux États-Unis à l'heure actuelle, mais l'intensité de l'opposition des producteurs à toute forme de programme de responsabilité des producteurs semblable à ce qu'on trouve au Canada ou en Europe est telle qu'il semble peu probable que des programmes de REP pour les emballages et les imprimés soient adoptés par voie législative ou mis en œuvre de toute autre façon dans un proche avenir. À bien des égards, les États-Unis se trouvent au tout début du débat sur la responsabilité des producteurs; ils sont rendus là où en était le Canada il y a plus d'une décennie à la fin du Protocole national sur l'emballage, moment où la discussion a changé de façon radicale pour délaisser les approches dites à « responsabilité partagée » pour favoriser la REP et la mise en œuvre de nouveaux programmes de responsabilité des producteurs. Par exemple, la Grocery Manufacturers Association aux États-Unis a publié en septembre 2012 une étude[25] qu'elle a financée et dans laquelle elle soutient que les taux de récupération et de recyclage des programmes sans REP peuvent être aussi élevés, sinon plus, que ceux des programmes de REP et ce, à des coûts raisonnables. L'étude passe en revue des programmes canadiens et européens et base une bonne partie de son analyse américaine sur l'expérience du comté de Ramsey, au Minnesota. Fait intéressant, le comté de Ramsey s'est dissocié de l'étude après sa publication.

Dans plusieurs cas aux États-Unis, l'opposition à la REP et à l'amélioration du recyclage en général vient également des entreprises de gestion des déchets, qui voudraient maintenir leur contrôle sur la collecte et l'élimination des déchets et qui voient la REP comme une menace plutôt que comme une occasion. Les transporteurs de déchets sont souvent parmi les parties prenantes qui s'opposent à la gestion responsable de produits par les États ou à la responsabilité des producteurs lors des audiences tenues devant le pouvoir législatif des États.

De l'autre côté du débat, Recycling Reinvented[26], qui est financé en partie par Nestlé Waters North America, a été créé pour promouvoir des taux plus élevés de recyclage des emballages et imprimés aux États-Unis au moyen de la REP. L'organisme a lancé une importante étude en mars 2013 pour analyser la situation actuelle du recyclage au pays et évaluer les coûts de la collecte et de recyclage des matières au moyen d'un système de REP. L'étude est menée par Reclay StewardEdge, et une attention particulière est accordée aux programmes du Minnesota, qui a une longue histoire de mobilisation par l'État et les municipalités dans des initiatives de responsabilité des producteurs et de recyclage des emballages et des imprimés. Toutefois, selon de récents rapports, Nestlé Waters aurait décidé de réduire son soutien et le calendrier de l'étude a été allongé, le temps de trouver d'autres sources d'appui financier.

Dans une veine similaire à Recycling Reinvented, As You Sow, un organisme de défense à but non lucratif qui fait la promotion de la durabilité et encourage l'intervention des investisseurs

[25] Grocery Manufacturers Association/SAIC. Evaluation of Extended Producer Responsibility for Consumer Packaging, septembre 2012
[26] Recycling Reinvented : http://recycling-reinvented.org/about/

dans l'intérêt du développement durable, a publié une étude favorable à la REP en septembre 2012[27].

L'une des questions en jeu aux États-Unis relativement au recyclage des emballages et des imprimés et de la REP en général est la politique des États-Unis en matière de concurrence et la jurisprudence antitrust. Bien qu'il existe quelques programmes aux États-Unis qui suivent un modèle de REP dans des secteurs comme la peinture et les déchets électroniques, ils sont tous conçus avec grand soin en tenant compte des lois antitrust, et ils doivent souvent obtenir des réponses législatives explicites pour traiter toute préoccupation qui pourrait être soulevée. Le défi des programmes de gestion des emballages et des imprimés à cet égard est d'autant plus complexe en raison du nombre de gestionnaires potentiels et du besoin de soutenir une réglementation qui assure des règles du jeu équitables.

3.3 Australie

Le programme australien est un programme volontaire national non réglementé qui fonctionne de manière très semblable à l'ancien Protocole national sur l'emballage du CCME au Canada. Dans une certaine mesure, on pourrait dire que le programme est seulement quasi-volontaire, puisqu'il existe des règlements nationaux qui peuvent être utilisés pour pénaliser les producteurs plus importants qui ne signent pas la convention et n'élaborent pas de plan d'action sur l'emballage. Toutefois, rien ne montre que les règlements soient appliqués. Le Commonwealth d'Australie (gouvernement fédéral), les gouvernements des États et des territoires et les associations gouvernementales locales au niveau des États sont signataires du programme, ainsi que des entreprises privées. Les producteurs ont déboursé des sommes modestes (3 millions $AU en 2012) auxquelles le gouvernement a versé une contribution correspondante pour soutenir des programmes pilotes de recyclage des emballages exploités par les municipalités ainsi que d'autres activités de renforcement de la capacité partout au pays; cependant, la majeure partie des coûts de la collecte en bordure de rue et dans les dépôts et du recyclage en Australie continue à être assumée par les municipalités et les contribuables municipaux. Pour montrer l'ampleur de l'engagement et du financement des municipalités, le taux de recyclage résidentiel des emballages, qui atteint 63,1 % en 2011, semble comparable à celui des programmes canadiens.

Voici un aperçu du programme australien.

[27] Conrad MacKerron, As You Sow. *Unfinished Business: The Case for Extended Producer Responsibility for Post-Consumer Packaging*, septembre 2012

Pièce 12 : Australie

Nom du programme	Australian Packaging Covenant (APC) [Convention sur l'emballage de l'Australie]
Secteur(s) d'emballages et d'imprimés inclus	Emballages de produits de consommation
Modèle de gestion	Entente volontaire entre les producteurs et le gouvernement pour la conception, l'utilisation et la récupération écologiques des emballages (semblable au Protocole national sur l'emballage du CCME) – 842 signataires (entreprises) en 2012. Les signataires ont convenu de préparer un plan d'action pour montrer comment ils ont l'intention d'atteindre les buts et objectifs de l'APC. Fonds utilisés pour soutenir des activités de renforcement de la capacité; projets pour accroître la récupération et le recyclage et réduire les déchets sauvages; administration par l'APC.
Rôle des municipalités	Les municipalités sont entièrement responsables du financement et de l'exploitation de la collecte et du recyclage des emballages et des imprimés – niveaux de service variables.
Mécanisme(s) de financement	Admissibilité au financement de l'APC des programmes pilotes. Contribution de l'industrie en 2012 : 3 millions $AU – avec des fonds de contrepartie de 3 millions $AU par le gouvernement. Contribution maximale individuelle par une entreprise : 286 000 $AU
Rapport coût-efficacité	Aucune information disponible. Les fonds sont utilisés uniquement pour des programmes pilotes et des projets spéciaux.
Concurrence	Aucune information disponible.
Incidence(s)	Taux de recyclage général visé de 70 % pour les déchets d'emballage. Dans l'ensemble, taux de recyclage de 63,1 % pour 2011 (4 372 856 tonnes générées; 2 759 595 tonnes récupérées).
Surveillance et application de la loi	La menace d'une réglementation (visant les entreprises de plus de 5 millions $AU/année) en vertu de la *National Environmental Protection (Used Packaging Materials) Measure* [Mesure nationale pour la protection de l'environnement (déchets d'emballage)] pour les entreprises qui ne signent pas l'APC.
Transparence et rapports	Tous les plans d'action et rapports annuels des signataires font d'objet d'une évaluation et d'une approbation indépendantes et sont examinés par un auditeur. Les plans et les audits sont à la disposition du public sur le site Web de l'APC.
Approches uniques	Système entièrement volontaire. Fixation de buts et d'objectifs pour la conception et la réduction des emballages.
Avantages du modèle	Buts et objectifs clairs en matière d'écologisation des emballages. Financement de programmes pilotes.
Désavantages du modèle	Maintient l'entière responsabilité des municipalités à l'égard des emballages et des imprimés, mais avec très peu de soutien par les producteurs.
Autres exemples comparables	Aucun

4 Observations

4.1 Rapport coût-efficacité des programmes de gestion responsable

La pièce 13 présente le rendement financier de deux modèles canadiens de REP pour la gestion des emballages et imprimés (les détails sur le programme québécois ne sont pas rendus publics, et les programmes de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan ne sont pas encore en œuvre).

Pièce 13 : Rendement financier de deux modèles canadiens de gestion des emballages et imprimés en 2012[28]

	Programmes en vigueur	
	Manitoba	Ontario
Coût net par tonne	246,70 $	272,30 $
Gestion du programme en tant que % des coûts nets	13,8 %	2,4 %
Coût net par habitant	15 $	19 $
Kg recyclés par habitant	60,3	69,6

En comparaison, 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 (surtout une plus grande variété de plastiques) et elle recycle 9 kg de plus par habitant. Ces emballages et imprimés font partie des catégories de matières plus coûteuses à recycler. Le coût de gestion du programme au Manitoba en tant que pourcentage du coût total (13,8 %) est plus élevé que dans d'autres provinces, ce qui est prévisible lorsqu'un programme financièrement modeste comme celui du Manitoba doit assumer certaines dépenses administratives fixes pour être conforme aux exigences de son plan de programme de gestion responsable.

On prévoit que le programme de la Colombie-Britannique aura le coût par tonne le plus élevé de tous les programmes de recyclage des membres de la CSSA, avec un coût net par tonne qui serait de 67 % plus élevé qu'en Ontario. Il est probable que de nombreuses variables contribuent aux coûts plus élevés, dont : une gamme plus étendue de matières incluses (y compris celles qui se trouvent dans les espaces publics), la perte des revenus provenant de l'aluminium et du PTE tirés des contenants de boisson consignés, ainsi qu'un taux de recyclage plus faible par habitant, ce qui signifie que les coûts de la collecte des déchets des ménages sont répartis sur une moins grande quantité de matières. Les défis de la géographie et de la typographie (montagnes, îles) et la nécessite de desservir les régions à faible densité de population ajoutent à la complexité et au coût de la chaîne d'approvisionnement.

[28] Document de travail de la CSSA pour l'assemblée générale annuelle. *Packaging & Printed Paper Programs across Canada: Look Back & Look Forward*, octobre 2013.

4.2 Harmonisation

Comme il est observé dans l'examen du programme de l'UE, certains pays ont choisi d'adopter des modèles similaires de responsabilité partagée (ou de REP à part entière) pour satisfaire à la directive générale de l'UE sur les emballages. Il faut noter, toutefois, que même s'ils s'inspirent de modèles similaires, aucun des programmes retenus n'est « harmonisé » dans le sens de partager une infrastructure de programme commune, bien que les marchés des matières soient transnationaux et soumis à la dynamique des marchés de l'UE et des marchés internationaux. Au Canada, les parties prenantes, surtout du secteur privé, poussent pour l'harmonisation des programmes de REP canadiens. Étant donné la grandeur du territoire canadien, sa densité relativement faible (comparativement à l'UE) et une base économique plus petite quand on considère l'ensemble du secteur privé des gestionnaires (comparativement à l'UE), il y a de bonnes raisons d'harmoniser les programmes là où il est possible de le faire et de multiplier les économies d'échelle (p. ex., accroître les volumes de matières recyclables, et réduire les coûts administratifs des programmes en partageant des systèmes de TI et de comptabilité).

Avantages des programmes harmonisés

Voici une liste des avantages mentionnés par des parties prenantes d'industries associées à d'autres programmes canadiens qui travaillent en vue de l'harmonisation[29] :

- Occasion de rationaliser les investissements administratifs et de profiter des possibilités qu'ils offrent pour élaborer, gérer et superviser certaines composantes de la gestion des programmes, y compris les systèmes d'infrastructure pour la gestion de données expressément conçus pour les programmes de recyclage des emballages et imprimés;
- Occasion de déterminer de manière systématique les principaux déterminants des coûts d'un programme et d'intensifier les efforts pour gérer de manière cohérente des chaînes d'approvisionnement inversées pour les emballages et imprimés sur un territoire géographique plus large;
- Occasion de recenser les pratiques exemplaires et de les diffuser à toutes les provinces;
- Occasion de mesurer le rendement des programmes de manière uniforme d'une province à l'autre;
- Occasion de rationaliser les services de recyclage d'une municipalité à l'autre au sein d'une même province, et d'une province à l'autre;
- Un organisme de gestion responsable national harmonisé (c.-à-d. la CSSA) travaillera en vue de réduire les problèmes liés aux méthodes d'établissement des droits qui contribuent à l'interfinancement des matières, et en vue d'apporter d'autres changements pour rationaliser, par exemple payer les frais réels plutôt que les frais prévus;
- Ayant des programmes distincts, différentes municipalités ont des arrangements qui varient pour ce qui est du partage des revenus tirés des matières avec les entreprises de traitement, ce qui a une incidence sur la comptabilisation et la présentation des revenus et des coûts nets. Viser l'uniformité dans les rapports sur les coûts et les revenus est un objet

[29] Document de travail de la CSSA pour l'assemblée générale annuelle. *Packaging & Printed Paper Programs across Canada: Look Back & Look Forward*, octobre 2013.

de dialogue avec les municipalités au sein des programmes de la CSSA et, une fois acquise, cette uniformité permettra des comparaisons qui se tiennent;
- Les coûts d'administration seront répartis parmi les programmes membres (partage des services financiers, services de TI, etc.). Les opérations à plus grande échelle améliorent l'efficience.

The Canadian Stewardship Services Alliance Inc. (CSSA)

Qu'est-ce que la CSSA?

Dès 2014, un organisme sans but lucratif national commencera à offrir un guichet unique pour les gestionnaires qui ont des obligations à remplir en matière de gestion responsable. La Canadian Stewardship Services Alliance Inc. (CSSA) vise à éliminer la mise sur pied d'organismes de gestion responsable province par province, ce que les gestionnaires ne trouvent pas rentable. La CSSA sera le premier organisme national à fournir des solutions pour le recyclage des emballages et des imprimés à plusieurs provinces au nom de ses gestionnaires. La CSSA mettre en œuvre et livrera 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 des éco-organismes provinciaux du Canada, qu'ils soient financés en totalité ou en partie par l'industrie. La CSSA a été créée par les grands détaillants et fabricants canadiens, et elle est dirigée et financée par l'industrie. La CSSA travaille au nom des entreprises et en partenariat avec les gouvernements provinciaux et les administrations locales, et avec le secteur de la gestion des déchets. Le conseil de la CSSA comprend des représentants d'Unilever, de Métro, de Loblaw, de Walmart, de Coca-Cola, de Procter & Gamble et de Tim Hortons.

L'objectif de la CSSA est de faciliter la tâche des entreprises qui doivent satisfaire à leurs obligations de gestion responsable au Canada. En 2013, la CSSA a entamé le processus d'harmonisation des exigences des programmes de gestion des emballages et imprimés parmi les provinces. En 2014, la CSSA administrera quatre programmes de gestion des emballages et imprimés – Colombie-Britannique, Saskatchewan, Manitoba et Ontario – en vertu d'un cadre administratif unique, en plus du programme ontarien pour les déchets municipaux dangereux et spéciaux.

Quels sont les avantages de la CSSA?

Un système harmonisé national offre une grande efficience pour les administrateurs provinciaux et pour les producteurs. Ainsi, une liste nationale des emballages et des imprimés est en élaboration, et les rapports des gestionnaires en 2014 seront soumis au moyen d'un portail électronique (pour les programmes qui ont adhéré à la CSSA), et les dates de présentation des rapports sur les programmes seront harmonisées. La CSSA a aussi l'intention d'élaborer des normes nationales et des points de référence pour les rapports sur les emballages et les imprimés, et aussi de prendre des mesures pour aligner divers programmes provinciaux sur des points de référence financiers et relatifs au rendement.

Quelle est la relation entre la CSSA et les organismes provinciaux de gestion responsable?

La CSSA est un organisme de services partagés composé d'un siège social et de succursales. Chacun des bureaux provinciaux est membre de la famille des organismes de récupération de la CSSA. Ce modèle permet à la CSSA de se concentrer sur la prestation de solutions de récupération plus pratiques 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.

Défis du modèle de la CSSA

S'il est vrai que la démarche de la CSSA offrira un certain nombre d'avantages pour ses membres et pour les gestionnaires individuels, des préoccupations ont été soulevées par certains intervenants, en particulier des entreprises de gestion des déchets qui sont actuellement en train de négocier des contrats avec MMBC/CSSA en Colombie-Britannique. On commence aussi à se préoccuper des modalités de contrat ainsi que du développement et de la croissance d'une organisation puissante qui pourrait être en mesure de fixer les conditions et peut-être même les prix pour de grandes régions géographiques, ce qui pourrait nuire à la capacité des entreprises de se livrer concurrence sur le marché. Des préoccupations similaires ont été exprimées par au moins une grande entreprise de recyclage dans le secteur des déchets électroniques en ce qui concerne les pratiques en matière d'attribution de contrats et les politiques pour les programmes de l'Association pour le recyclage des produits électroniques (ARPE) tant en Ontario qu'à Terre-Neuve-et-Labrador.

On sait depuis un certain temps que le Bureau de la concurrence s'intéresse à la croissance des programmes de REP et des éco-organismes et qu'il a remis un mémoire au CCME dans le cadre des consultations sur le plan d'action pancanadien sur la REP du CCME. Le mémoire est cité dans le plan d'action :

« Selon les directives du Bureau de la concurrence du Canada, les autorités, les producteurs et les éco-organismes sont encouragés à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les questions de concurrence soient prises en compte dans l'élaboration et l'exécution d'un programme de RÉP (sic).

En outre, le Bureau de la concurrence recommande que les programmes de RÉP soient conçus de sorte à éviter d'enfreindre les dispositions en matière civile et pénale de la *Loi sur la concurrence*, et aussi qu'ils soient formulés et exécutés de façon à nuire le moins possible à la concurrence, tout en atteignant leurs objectifs stratégiques »[30].

[30] CCME. *Plan d'action pancanadien pour la responsabilité élargie des producteurs*, octobre 2009, page 20, Section 5 : « Programme de RÉP modèle – éléments essentiels ».

Atlantic Canada Electronics Stewardship (ACES) / Association pour le recyclage des produits électroniques (ARPE)

Un exemple clé d'un programme régional harmonisé est le programme ACES, un programme de gestion responsable des déchets électroniques pour le Canada atlantique. En 2007, la Nouvelle-Écosse et l'Î.-P.-É. ont établi des programmes en vertu du programme ACES et, en 2012, ces provinces se sont jointes à l'association nationale appelée Association pour le recyclage des produits électroniques (ARPE). Environ 560 entreprises du Canada atlantique participent au programme en tant que gestionnaires versant des droits de recyclage pour l'administration et la gestion du programme (ces droits sont perçus des consommateurs au point de vente). Les produits électroniques usagés et en fin de vie sont recueillis dans des dépôts en Nouvelle-Écosse et à l'Î.-P.-É., puis expédiés à une installation de recyclage approuvée par l'ARPE, où ils sont démantelés, traités et recyclés.

Au cours des cinq premières années d'activité, plus de 17 000 tonnes métriques de déchets électroniques ont été détournées des sites d'enfouissement sanitaire, et 5 339 tonnes métriques (4,88 kg par habitant) ont été détournées en 2012. Selon une enquête menée en 2012, le taux de satisfaction à l'égard du programme est élevé parmi les résidents de la Nouvelle-Écosse et de l'Î.-P.-É. Environ 73 % de la population est au courant du programme, et environ 97 % de la population habite dans un rayon de 30 km d'un dépôt. En 2012, le coût d'exploitation et de gestion des programmes a été de 1 337 $ la tonne.

Terre-Neuve-et-Labrador a adhéré au programme en juillet 2013 dans le but de réacheminer les quelque 2 600 tonnes métriques de déchets électroniques qui sont générées chaque année dans la province. Les 14 points de dépôt initiaux passeront à 19 au cours de la première année d'exploitation.

L'ARPE a été créée pour harmoniser le fonctionnement et la gestion des programmes de gestion responsable des déchets électroniques partout au Canada. En partenariat avec les gestionnaires et les fournisseurs de services, l'organisme est très bien placé pour assurer cette évolution. L'adhésion des programmes de la Nouvelle-Écosse, de l'Î.-P.-É. et de Terre-Neuve-et-Labrador au cadre de REP est avantageuse aussi bien pour les gestionnaires que pour les consommateurs, car elle renforce la capacité de l'organisme d'appliquer des pratiques exemplaires. Des politiques et des processus uniformisés et efficaces augmenteront l'efficience, réduiront les coûts d'administration et amélioreront la qualité du service. Pour les gestionnaires, cela signifie un processus administratif rationalisé et simplifié. En vertu du modèle de l'ARPE, les gestionnaires profiteront de l'effet de pratiques exemplaires pour fournir de services plus efficaces. Cela signifie aussi des communications cohérentes pour éviter d'envoyer des messages répétitifs aux gestionnaires et une baisse des coûts par unité pour les services partagés, puisqu'ils sont répartis parmi un plus grand nombre de programmes.

Dans le cadre de l'ARPE, tous les programmes de recyclage des produits électroniques surveillent des indicateurs de rendement clés et en font rapport pour chacun des programmes de gestion responsable réglementés dirigés par l'industrie qui sont membres de l'ARPE depuis

2011 au Canada[31]. Il y a des indicateurs opérationnels (p. ex., surveillance systématique des quantités recueillies), des indicateurs sur l'accessibilité (pourcentage de la population qui a accès au programme), des indicateurs sur la connaissance du programme, et les coûts du programme.

En ce qui concerne la gestion en fin de vie des produits électroniques et pour faire en sorte que tous les produits électroniques en fin de vie recueillis par les programmes de l'ARPE soient traités de manière responsable, l'ARPE fait uniquement affaire avec des recycleurs contractuels qui sont audités par le Bureau de la qualification des recycleurs, conformément à la Norme de recyclage des produits électroniques. Cela signifie que les programmes de l'ARPE, y compris ceux des membres du Canada atlantique, exigent des recycleurs les mêmes qualifications que les autres programmes de l'ARPE au pays[32].

4.3 Avantages et désavantages des modèles de programme de gestion responsable des emballages et imprimés

La pièce qui suit offre un aperçu des avantages et des désavantages de trois modèles de gestion responsable relevés au Canada et à l'international. Le quatrième modèle, le système de taxation du Danemark, n'est pas inclus dans la liste, car on considère que ce modèle ne convient pas au Canada atlantique. La démarche danoise est unique en Europe. Il n'est pas certain si elle répond ou non aux exigences de la directive sur les emballages de l'UE, mais encore plus important, son rendement est médiocre, et le modèle a eu un effet de dissuasion sur l'élaboration ou le soutien de programmes de recyclage municipaux. Le programme australien est volontaire, a un mécanisme de financement plutôt faible pour soutenir les programmes municipaux et fonctionne davantage comme le Protocole national sur l'emballage du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME); pour cette raison, il n'est pas comparable avec les autres modèles de gestion responsable présentés dans le tableau.

[31] Intergroup Consultants Ltd. *Research and Recommendations for Performance Measures For Regulated, Industry-Led, End-of-Life Electronics Recycling Programs in Canada*, 2010.
[32] Rapport annuel 2012 de l'ARPE : http://eprassociation.ca/ar/fr/2012/ARPE2012-Rapport%20annuel.pdf

Pièce 14 : Tableau comparatif sommaire des modèles de gestion responsable

Gestion responsable de produits		Responsabilité partagée		REP à part entière	
Financement et exploitation au niveau municipal ou provincial		Degrés variables de financement par les producteurs avec exploitation municipale		Entièrement financé par les producteurs, qui ont la responsabilité opérationnelle	
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
En Atlantique, la N.-É. et l'Î.-P.-É. affichent des taux de recyclage des emballages et des imprimés parmi les plus élevés au Canada. Le recyclage est déjà obligatoire à l'Î.-P.-É. et en N-É. pour les secteurs ICI et résidentiel. AUCUNE AUTRE PROVINCE NE L'A FAIT.	Pas de 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 les collectivités sont habituées (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 avec le secteur municipal dans la conception du programme résidentiel. Possibilité d'uniformiser et de mettre en place des niveaux plus élevés de services de collecte et de récupération. 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 emballages et des imprimés 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, n'ayant aucun contrôle 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 complet 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. Ce modèle pourrait être utilisé pour le secteur ICI uniquement – ce qui éviterait les différends avec les municipalités concernant les services et les coûts. Pourrait utiliser des systèmes de conformité concurrentiels comme dans l'UE pour le secteur ICI et le secteur résidentiel. Possibilité d'uniformiser et d'atteindre des niveaux plus élevés de services de collecte aux fins de recyclage sans coût pour les municipalités. Possibilité d'élargir les programmes de réacheminement des emballages et des imprimés pour inclure les déchets produits par le secteur ICI.	Pas de participation directe des municipalités. Risque/défi pour les municipalités, qui pourraient offrir un niveau de service supérieur au programme convenu 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 les municipalités 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.

4.4 Résumé des observations

Voici des observations sur les avantages et les désavantages des modèles et sur certains des éléments des différents programmes étudiés :

Niveaux de service

- **Niveaux de service** : Aussi bien le modèle de REP à responsabilité partagée que le modèle de REP à part entière offrent des possibilités d'élargir et d'étendre les programmes municipaux existants pour les amener à un niveau uniformisé de services de recyclage et, dans certains cas, à un niveau de service qui dépasse le programme que la municipalité exploitait traditionnellement (p. ex., passer d'un service de dépôts à un service de collecte en bordure de rue).

- **Incitatifs pour les municipalités pour qu'elles élargissent les programmes et y ajoutent de nouvelles matières ou de nouveaux sous-secteurs :** Dans un modèle exploité par les producteurs, les municipalités peuvent avoir des craintes sur le plan du recouvrement des coûts, surtout si la municipalité veut offrir un service de recyclage de plus haut niveau à ses résidents. Dans un modèle de REP à part entière, les municipalités ont peu de latitude pour élargir les services de recyclage ou recueillir des emballages plus nouveaux, peut-être plus difficiles à recycler, sans en assumer le coût elles-mêmes ou sans conclure de nouveaux accords avec les entreprises de traitement. Dans un modèle de responsabilité partagée, les municipalités ont les mains liées, et elles n'ont peut-être pas la motivation pour élargir les articles recueillis par les programmes municipaux ou étendre l'accès à de nouveaux segments (p. ex., les immeubles résidentiels) en raison du niveau de financement par les producteurs qui est établi. Des préoccupations à cet égard ont été observées pour deux des programmes de REP à part entière de l'UE, où l'on envisage de passer à un modèle de responsabilité partagée pour le secteur résidentiel afin d'accorder plus de flexibilité aux municipalités.

- **Leçons apprises à propos des listes de matières utilisées ailleurs** : Le programme provincial de gestion des emballages et imprimés qui dure depuis le plus longtemps au Canada est un programme auquel participent les producteurs (Ontario); ce programme limite les types d'emballage que le programme accepte, ou bien la décision relative aux matières incluses dans la collecte peut être dévolue aux municipalités individuelles. Cette situation a donné lieu à différentes listes de matériaux d'emballage admissibles au programme dans des centaines de municipalités de la province. Au contraire, le programme de REP de la Colombie-Britannique comprend une liste de matériaux d'emballage plus uniforme et plus inclusive que ce qu'on retrouve traditionnellement dans les programmes de recyclage municipaux.

- **Les programmes actuels de gestion des emballages et imprimés qui ont une participation des producteurs visent uniquement le secteur résidentiel**. Les programmes de gestion des emballages et imprimés sont surtout axés sur les déchets d'emballage de source résidentielle ou, dans le cas de la Colombie-Britannique, l'emballage utilisé pour le transport et la distribution et l'emballage tertiaire qui sont rapportés à domicile. Il n'y a

généralement que très peu ou pas d'attention portée aux déchets d'emballage générés par le secteur ICI. Même si la directive sur les emballages de l'UE ne fait pas la distinction entre les déchets résidentiels et les déchets non résidentiels, la plupart des programmes sont aussi axés sur les matières générées par le secteur résidentiel. Voilà qui est très différent des modèles en vigueur en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, sous la gestion du gouvernement sans la participation des producteurs, mais englobant déjà le secteur ICI.

- **Les systèmes de consignation, surtout pour les contenants de boisson, coexistent avec des programmes de REP pour les emballages et les imprimés tant au Canada qu'Europe.** Les programmes de consignation des contenants de boisson tant en Colombie-Britannique qu'en Saskatchewan seront maintenus quand le nouveau modèle de financement du programme REP sera mis en œuvre en 2014.

- **Il est important de considérer les emballages et les imprimés dans les espaces publics :** La Colombie-Britannique est la première province au Canada qui vise explicitement les déchets d'emballage générés dans les espaces publics comme les trottoirs, les parcs et les places publiques dans l'ensemble de la province (d'autres provinces, comme la Nouvelle-Écosse et l'Alberta, ont mis en œuvre des projets de recyclage des emballages et imprimés de plus petite envergure dans les espaces publics, gérés par le gouvernement et qui fonctionnent bien). Cet élargissement de la portée des responsabilités des producteurs pourrait avoir une incidence positive sur les déchets sauvages, y compris les emballages et imprimés qui sinon risquent de se retrouver dans l'environnement marin des communautés côtières.

Mesure du rendement

- **Il est essentiel d'établir des objectifs de réutilisation assortis de critères de surveillance pour assurer le succès du programme**. Bien que la directive sur les emballages de l'UE aborde la nécessité de réutiliser, elle ne fixe aucun objectif de réutilisation (seulement de recyclage), et aucun conseil n'est donné aux administrations pour mesurer le rendement; il n'y a donc aucun moyen de savoir si les objectifs sont atteints au niveau de l'UE. Les pays élaborent et exécutent leurs propres activités de surveillance et font rapport individuellement.

- **Il est essentiel d'établir des objectifs pour le recyclage de matières précises pour assurer le succès du programme** : La directive sur les emballages de l'UE établit des objectifs de recyclage pour des matières précises, plutôt que pour l'emballage en tant que catégorie, ce qui n'a été fait dans aucun des programmes canadiens – les objectifs qui ont été établis concernent l'emballage total (p. ex., en C.-B., l'objectif est 75 %). Alors que certains programmes (dont celui de l'Ontario) surveillent la quantité d'emballage réellement recyclée par matière, leur rendement est évalué en fonction de la catégorie générale de l'emballage réacheminé. Le recyclage des emballages en plastique est un défi dans tous les programmes examinés. L'objectif de recyclage de l'UE pour les plastiques est peu élevé (22,5 %), et les données de 2011 pour l'Ontario montrent que le taux de recyclage des emballages en plastique n'a été que de 25,7 %, le taux le plus faible dans la catégorie des

emballages. Le faible taux de recyclage des plastiques est préoccupant, vu la quantité grandissante de plastiques, dont les multilaminés, qui sont difficiles à recycler[33].

- **La maturité des programmes** améliore le rendement. Malgré la variété des structures de programme, le taux de recyclage moyen des emballages en UE est comparable aux taux moyens au Canada – de l'ordre de 65 %. On ne sait pas très bien quelles caractéristiques des programmes ont donné lieu à des rendements supérieurs pour certains programmes (Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Irlande et République tchèque), qui ont tous atteint des taux de rendement d'environ 70 % (ou plus), car aucun élément de programme évident ne ressort dans les approches utilisées par ces pays. Il est possible que des taux de recyclage plus élevés soient atteints avec le temps, le programme arrivant à maturité et avec des efforts continus et efficaces pour promouvoir le programme.

- **L'application de la loi est un aspect important pour assurer une bonne performance du programme** : Alors que les producteurs d'emballage ont l'obligation réglementaire de devenir les gestionnaires de leurs déchets et de leurs emballages et imprimés et que les éco-organismes ont un rôle à jouer pour s'assurer que les producteurs d'emballages désignés s'acquittent de leurs obligations, la fonction d'application de la loi du gouvernement pour assurer des règles équitables et voir à ce que tous les producteurs visés paient est essentielle dans tous les programmes. Il y a différents mécanismes pour y parvenir, dont des systèmes d'enregistrement, l'obligation de faire rapport annuellement et des lignes téléphoniques pour dénoncer les entreprises qui devraient payer, mais qu'on soupçonne de ne pas le faire.

Modèles sectoriels

- Envisager l'idée d'utiliser des **modèles duals pour différents secteurs** : L'utilisation d'une approche pour le secteur non résidentiel (par exemple, un modèle de REP) et d'une autre approche pour le secteur résidentiel (par exemple, un modèle de responsabilité partagée) pourrait donner lieu à une amélioration des services dans les deux secteurs. C'est une idée unique, qui n'est actuellement pas appliquée au Canada, mais il existe des exemples limités dans l'UE. C'est une façon de faire qui pourrait être appliquée dans différentes provinces qui ont des besoins différents pour différents secteurs (par exemple, la N.-É. et l'Î.-P.-É. ont déjà des programmes qui visent le secteur résidentiel et le secteur ICI, mais pas le N.-B. ni T.-N.-L.).

Modèles de gestion responsable collectifs ou individuels / concurrence

- À l'exception de l'actuelle *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets* de l'Ontario, qui prévoit la formation d'une organisation collective de financement de l'industrie, les règlements au Canada et à l'international désignent couramment les producteurs (fabricants, propriétaires de marque et premiers importateurs) comme étant **individuellement** responsables des obligations du programme. En dépit de cela, tant les

[33] Geoff Love et Maria Kelleher. *Impacts of Future Lifestyles on Residential Recycling Programs*, Canadian Waste Symposium, 9 novembre 2011

producteurs du Canada que de l'UE se sont regroupés dans des organisations collectives pour s'acquitter de leurs responsabilités, et les entreprises individuelles qui exploitent des programmes de reprise et de recyclage sont peu nombreuses. Voilà qui montre que les entreprises préfèrent un système fondé sur les économies d'échelle afin d'améliorer l'efficience.

- Au Canada, les producteurs désignés des programmes de REP dans le secteur des emballages et imprimés et dans d'autres secteurs de produits ont formé des éco-organismes **collectifs** plus importants (emballages et imprimés, produits électroniques et huile usagée). Par ailleurs, une partie de ces programmes fait actuellement l'objet de mesures d'harmonisation parmi les provinces canadiennes afin de profiter encore plus des économies d'échelle et de répartir les coûts d'administration des programmes (huile usagée, produits électroniques et la nouvelle CSSA). Il n'existe pas de systèmes de conformité concurrentiels de la REP au Canada. Le seul exemple où il existe plus d'un système de conformité pour un produit en particulier est un petit éco-organisme formé en Colombie-Britannique pour s'occuper des produits électroniques, en plus du programme de l'ARPE maintenant établi, qui est plus important. Le petit programme a été approuvé par le ministère de l'Environnement de la province, mais il n'est jamais devenu opérationnel, et l'approbation a été révoquée. Dans le cas des systèmes de conformité concurrentiels de la REP examinés dans l'UE, leur création semble découler d'une politique gouvernementale claire appelant la conception de tels systèmes (Royaume-Uni) ou de l'intervention des autorités responsables de la concurrence (Allemagne et Autriche). En Allemagne, les interventions sur le plan de la concurrence sont en partie en réaction aux préoccupations au sujet du coût du système DSD. Rien ne prouve avec certitude que des systèmes de conformité concurrentiels aient mené à des taux plus élevés de réacheminement des emballages.

Règlement des différends

- **Règlement des différends pour les municipalités** : Les conflits entre parties prenantes tant dans les programmes de responsabilité partagée que dans les programmes de REP à part entière soulignent l'importance de prévoir un mécanisme de règlement des différends pour des aspects comme les paiements de l'éco-organisme aux municipalités et les niveaux des services de recyclage.

- **Différends parmi les groupes de gestionnaires d'un même secteur :** Dans les programmes canadiens, le secteur des journaux a habituellement réussi à négocier une contribution en nature sous forme de publicité sur les programmes de gestion des emballages et imprimés, au lieu de payer des droits fondés sur la quantité de matière qu'il met sur le marché. C'est un sujet de controverse en Colombie-Britannique à l'heure actuelle, les journaux prétendant qu'ils ne devraient pas être obligés de financer le programme de gestion des emballages et imprimés, mais qu'ils devraient pouvoir maintenir une contribution en nature. On observe différentes approches au pays pour ce groupe de gestionnaires. En Ontario et au Québec, il verse des fonds pour l'administration du programme en plus de fournir de la publicité. En Nouvelle-Écosse, la contribution des journaux est uniquement sous forme de publicité. La Saskatchewan et le Manitoba envisagent d'inclure les journaux

dans leurs programmes de gestion responsable, mais la question reste à confirmer à l'aide d'entrevues.

- **L'importance d'apporter les changements progressivement :** Le Québec, qui a adopté un modèle de responsabilité partagée où le programme résidentiel de recyclage des emballages et imprimés est financé à 100 %, a progressivement augmenté les contributions des producteurs pour laisser le temps au programme de gérer les préoccupations des parties prenantes, et aux parties prenantes de s'adapter aux changements. Une telle approche comporte de nombreux avantages pour toutes les parties pour éviter les différends; les changements sont apportés progressivement afin que les parties puissent évoluer au fur et à mesure, par petites étapes.

- **Leçons à tirer des défis actuels observés en C.-B. :** Faire la transition d'un programme de recyclage entièrement financé et exploité par les municipalités à un programme de REP à part entière financé à 100 % où les responsabilités financières et opérationnelles relèvent des producteurs est une tâche complexe et pleine d'embûches. Les municipalités ont le choix de changer radicalement de rôle pour devenir des fournisseurs de services contractuels, ou bien de délaisser un programme qu'elles ont mis au point et exploité durant de nombreuses années dans certains cas. Certains ont déclaré que les changements avaient été trop profonds et trop rapides.

- **Tirer profit des éléments de programme qui fonctionnent bien ailleurs :** Le Québec, qui a un modèle de responsabilité partagée avec un financement de 100 % pour son programme de recyclage des emballages et imprimés résidentiels, a connu un certain succès en encourageant des changements en amont vers un design plus écologique des emballages avec l'aide de Recyc Québec et de l'éco-organisme des emballages et imprimés.

Collectivités uniques

- **Accès aux collectivités éloignées :** Certaines collectivités du Canada atlantique pourraient être considérées comme éloignées, difficiles d'accès et peu peuplées (p. ex., le Labrador, certaines régions de l'île de Terre-Neuve, et l'île du Cap-Breton en Nouvelle-Écosse). Ces régions sont déjà desservies dans une certaine mesure par des autorités municipales ou régionales, et il pourrait être difficile pour un nouvel éco-organisme de mettre sur pied des services de collecte ou de dépôts dans les régions où un système est déjà établi. Tirer parti de l'infrastructure existante est une considération importante.

- **Participation des Premières Nations** : Le modèle de la Saskatchewan prévoit explicitement la participation des Premières Nations. C'est aussi une considération importante au Canada atlantique, en particulier en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve-et-Labrador.

4.5 Programmes de gestion des emballages et des imprimés actuels du Canada atlantique

À l'heure actuelle, les quatre provinces de l'Atlantique exploitent une diversité de programmes de gestion responsable pour gérer les emballages et les imprimés dans leurs régions respectives. Il n'y a pas d'approche uniformisée de la gestion des emballages et imprimés, et les niveaux de service et les taux de réacheminement peuvent présenter de grandes variations, qui dépendent de facteurs comme la réglementation, la densité de la population, la géographie, les marchés de matières recyclables et la capacité des sites d'enfouissement sanitaire. Voici un bref aperçu des quatre programmes.

Nouvelle-Écosse

La gestion des déchets en Nouvelle-Écosse est répartie entre sept régions de gestion des déchets solides. La Nouvelle-Écosse a établi des programmes de récupération en bordure de rue, de compostage (qui comprend la fibre de papier) et de collecte des ordures qui affichent des taux de réacheminement des déchets systématiquement élevés. Les matières destinées au réacheminement sont désignées par les régions de gestion des déchets et les municipalités, et la liste diffère légèrement à travers la province. Typiquement, la collecte se fait aux deux semaines dans les régions rurales et une fois par semaine dans les centres urbains (p. ex., la Municipalité régionale d'Halifax). Par ailleurs, la Nouvelle-Écosse a un réseau d'environ 80 points de collecte qui acceptent les matières recyclables, y compris les contenants à boisson consignés. La Nouvelle-Écosse interdit l'élimination dans les sites d'enfouissement sanitaire de certains matériaux 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. En 2013, la province a réacheminé 62 055 tonnes d'emballages et d'imprimés par l'entremise des programmes municipaux de collecte en bordure de rue.

Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, la gestion est régionalisée en étant dévolue à 12 commissions de gestion des déchets solides, lesquelles présentent des différences dans la manutention des matières. La collecte en bordure de rue est offerte dans certaines régions (p. ex., Fundy), tandis que dans d'autres, des dépôts pour certaines matières sont établis à des endroits désignés (p. ex., COGERNO, Valley). À certains endroits, 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 (p. ex., Westmorland-Albert). 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 promouvoir des activités de 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.

Terre-Neuve-et-Labrador

À Terre-Neuve-et-Labrador, le réacheminement des déchets est géré par huit autorités régionales chargées de la gestion des déchets (RWMA) situées dans les quatre principales régions de la province : le Labrador, la région Ouest, la région du Centre et la région Est. Les RWMA sont chargées de concevoir, de financer et d'exploiter des systèmes régionaux de gestion des déchets à Terre-Neuve-et-Labrador. Les RWMA sont des organismes constitués en société dotés d'un conseil d'administration auxquels sièges des représentants des municipalités, des districts de services locaux et des collectivités non constituées dans la région couverte par l'autorité.

La récupération et le compostage central ne sont pas offerts au Labrador, où les programmes mettent plutôt l'accent sur la réduction et la réutilisation des matières. Les trois autres régions offrent 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). Les régions plus éloignées ont moins tendance à trier leurs déchets, la distance pour se rendre à un dépôt étant trop grande. La consigne sur les contenants à boisson s'applique aux contenants suivants : canettes en aluminium; boîtes à boire (Tetra Pak); bouteilles en plastique et en verre; boîtes en acier; cartons à pignon. 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 sur une base volontaire.

Île-du-Prince-Édouard

L'Île-du-Prince-Édouard offre le programme le plus complet et le plus uniforme de toutes les provinces de l'Atlantique. Le programme est exploité par la Island Waste Management Corporation et offre la collecte en bordure de rue des déchets organiques et un programme de récupération en sacs qui exige la collecte des emballages et des imprimés. S'ajoute au programme le premier réseau de chauffage d'eau chaude alimenté aux biocombustibles au Canada en exploitation depuis les années 1980, et le réseau dessert les besoins de plus d'une centaine de clients au centre-ville de Charlottetown. La biomasse acceptée à l'installation comprend certains produits de papier ciré.

4.6 Prochaines étapes

La prochaine étape du projet est d'évaluer l'information présentée dans ce document et de **recommander un modèle** pour la gestion des emballages et des imprimés dans la région de l'Atlantique. Nous aurons ensuite une réunion en personne avec les représentants de l'Atlantique vers la fin du mois de janvier 2014 pour discuter de notre recommandation préliminaire et obtenir les vues des représentants des provinces sur le modèle proposé afin que nous puissions continuer à le raffiner et poursuivre l'élaboration d'un plan de mise en œuvre pour le modèle.

L'élaboration du plan de mise en œuvre comportera notamment des entrevues avec les parties prenantes pour discuter du modèle proposé et pour recueillir auprès d'elles des informations relatives aux éléments du plan de mise en œuvre qui correspondent à la méthodologie décrite dans notre proposition.

Les sous-objectifs du plan de mise en œuvre sont les suivants :

1. Proposer une stratégie de **gestion du changement**, qui comprend des recommandations d'activités de consultation et un plan de communication qui est axé sur le principal changement, soit la transition d'un programme financé et exploité par les municipalités à un programme de gestion responsable des producteurs;

2. Recenser l'**infrastructure** existante pertinente pour les emballages et les imprimés et voir comment l'utiliser de la façon la plus efficiente possible dans un éventuel programme de gestion des emballages et imprimés dans les provinces de l'Atlantique;

3. Établir des **volumes de matières** potentiels pour les emballages et les imprimés et les **incidences** potentielles d'un plan de gestion responsable sur le réacheminement des déchets d'emballages et d'imprimés, par province;

4. Proposer des **principes** pour la prestation du programme de gestion des emballages et imprimés;

5. Proposer une **stratégie sur le rendement** du programme, qui comprend le suivi de la gestion des matières, des objectifs de récupération, l'accessibilité, les incidences potentielles sur la gestion du cycle de vie du produit, et les exigences en matière de rapports au moyen de l'utilisation d'indicateurs de rendement clés dans le rapport annuel.

L'élaboration du plan de mise en œuvre débutera la semaine du 27 janvier, et le plan de travail actuel a établi la semaine du 21 avril 2014 comme date cible pour la présentation du modèle de cadre proposé préliminaire.

Suivant cette présentation préliminaire, une téléconférence aura lieu avec les représentants des provinces de l'Atlantique pour en discuter.

Le modèle de cadre final et le plan de mise en œuvre seront présentés la semaine du 12 mai 2014.