

Document de discussion de REP Canada  
Mars 2016

## Comment assurer une surveillance efficace de la REP

### Qu'est-ce que la surveillance de la REP?

L'OCDE<sup>1</sup> définit la responsabilité élargie des producteurs (REP) comme un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations matérielles et/ou financières du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation<sup>2</sup>.

Dans un programme de REP, des règles légales exigent des producteurs (propriétaires de marques, fabricants et premiers importateurs) qu'ils produisent des résultats environnementaux<sup>3</sup> dans le cadre de la gestion des déchets issus des produits et des emballages qu'ils mettent sur le marché, et qu'ils respectent des règles administratives afin que ces résultats environnementaux puissent être vérifiés.

Les règles légales portant sur la REP peuvent être assorties d'autres règles s'appliquant à des fournisseurs de services et visant à assurer les résultats environnementaux recherchés par la REP. Parmi ces fournisseurs de services peuvent figurer des éco-organismes offrant des services de conformité administrative ou des entreprises offrant des services de collecte, de réutilisation ou de recyclage des matières, des services de transport et des services de marketing (collectivement, des « fournisseurs de services »).

Ensemble, la conception des règles et les mécanismes de surveillance du respect des règles déterminent la mesure dans laquelle les résultats environnementaux seront réalisés.

### Quelle est l'importance de la surveillance de la REP?

La surveillance des producteurs et de leurs éco-organismes est essentielle pour s'assurer que :

- l'organisme de réglementation a vérifié l'information sur la quantité de produits et d'emballages vendus ou fournis dans le territoire relevant de sa compétence;
- l'organisme de réglementation a vérifié l'information sur la quantité de produits et d'emballages qui ont été gérés conformément aux règles sur la REP;

<sup>1</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Responsabilité élargie des producteurs – Manuel à l'intention des pouvoirs publics*, 2001 (<http://www.oecdbookshop.org/fr/browse/title-detail/?isb=9789264289864>)

<sup>2</sup> Ce principe sous-tend le Plan d'action pancanadien pour la responsabilité élargie des producteurs adopté par le Conseil canadien des ministres de l'environnement.

<sup>3</sup> Minimiser les déchets; accroître la récupération de ressources; réduire les substances dangereuses et toxiques dans les produits et les emballages; minimiser les émissions de gaz à effet de serre; minimiser les répercussions environnementales des activités liées à l'exploitation des ressources et à la réduction et l'élimination des déchets.

- tous les producteurs assument leurs obligations légales, et il n'y a pas de « resquillage » qui puisse :
  - miner les résultats environnementaux recherchés,
  - engendrer de l'inefficacité économique du fait que les producteurs soucieux de respecter les règles supportent des coûts plus élevés que si tous les producteurs les respectaient (les économies d'échelle ne sont pas pleinement réalisées dans la collecte et le recyclage, et les producteurs conformes gèrent des matières provenant de producteurs non conformes);
- la concurrence entre producteurs et/ou éco-organismes se joue en fonction de résultats environnementaux communs et contrôlés, pour éviter un nivellement par le bas où chacun cherche à minimiser les coûts de la conformité sans égard à la performance environnementale;
- les producteurs sont tenus de rendre compte de la réalisation de résultats environnementaux, afin de stimuler l'innovation et l'investissement dans la collecte de produits et d'emballages;
- le respect de la primauté du droit est préservé et le rôle de la REP comme outil au service des politiques publiques n'est pas miné.

La réglementation et la surveillance des fournisseurs de services qui collectent, réutilisent et recyclent des produits et des emballages est un complément essentiel à la surveillance des producteurs :

- pour garantir que les services fournis aux producteurs sont conformes aux exigences prévues par la loi;
- pour garantir l'égalité des conditions réglementaires pour tous les recycleurs de matières désignées, qu'ils œuvrent ou non dans le cadre de programmes de REP, afin d'éviter que des produits et des emballages soient soustraits aux efforts de conformité des producteurs et aboutissent dans des marchés non réglementés<sup>4</sup>;
- pour aider les producteurs à gérer leurs obligations et à assurer la diligence raisonnable qui s'y rattache, en fixant des normes minimales pour les fournisseurs de services de recyclage;
- pour parer à un nivellement par le bas où faute de normes exécutoires sur le recyclage, des fournisseurs de services non réglementés se feraient concurrence pour obtenir la clientèle des producteurs uniquement en fonction du prix.

## Comment la surveillance de la REP se fait-elle?

Il incombe au gouvernement d'assurer la surveillance des parties réglementées. Il peut le faire par ses propres moyens ou en confiant la responsabilité à un organisme administratif établi en vertu de la loi.

Les gouvernements qui effectuent directement la surveillance des programmes de REP le font en y affectant des fonctionnaires et des ressources financières. Ils peuvent tirer parti de leur longue expérience en matière d'application d'autres lois, faisant qu'ils peuvent doter leurs programmes de REP de personnel chevronné en matière de surveillance et d'application de la loi. En outre, un rôle gouvernemental direct crée une perception de séparation entre la surveillance et les entités surveillées. Cependant, les gouvernements peuvent toujours exercer une discrétion, si bien qu'ils ne sont pas à l'abri du lobbying de secteurs puissants voulant échapper à des mesures de contrôle de la

---

<sup>4</sup> Lorsque des produits et des emballages contiennent des produits dont la valeur dépasse les coûts de leur collecte et de leur recyclage, ils font habituellement l'objet d'un commerce sur le marché. Les recycleurs qui ne sont pas tenus de respecter les normes de recyclage des programmes de REP disposent d'un avantage concurrentiel dans la gestion de ces articles. L'effet en est que des produits et emballages désignés peuvent « échapper » aux producteurs, qui doivent alors payer leurs fournisseurs de services de recyclage pour les « rattraper » sur le marché et les intégrer à leur programme de REP. La situation occasionne des coûts additionnels pour les producteurs et les consommateurs sans augmentation nette des avantages environnementaux.

conformité. Il y a aussi des exemples de contraintes financières amenant les gouvernements à limiter les budgets et les heures prestées par les fonctionnaires, de sorte que la surveillance ne se fait pas avec toute la diligence voulue pour atteindre les objectifs fixés.

Au lieu, les gouvernements peuvent établir par voie législative un organisme administratif indépendant, sans but lucratif, dont les activités sont prescrites par un accord conclu entre l'organisme et la Couronne. Habituellement, un tel organisme recouvre les coûts de la surveillance en appliquant un barème de droits payables par les parties réglementées.

Les organismes créés par voie législative sont régis par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement ou élus, ou en partie nommés et en partie élus. Dans tous les cas, le conseil d'administration est investi de l'obligation fiduciaire d'administrer l'organisme tel que prévu par la loi et par l'accord conclu avec le gouvernement. Selon les pratiques exemplaires de gouvernance, les membres doivent être choisis en fonction de leurs aptitudes et capacités et en veillant à éviter les conflits d'intérêts avec leurs obligations fiduciaires. Il est essentiel de parer aux risques de conflits : le fait que les parties réglementées paient des droits à l'organisme administratif pour compenser ses coûts pourrait donner à croire qu'elles peuvent influencer les décisions de l'organisme au sujet de la conformité et des mesures d'application.

Un tel organisme administratif œuvre au gré du gouvernement et peut lui-même faire l'objet d'un examen et de mesures d'application en cas de non-conformité ou d'abus de pouvoir.

#### Le Modèle de l'Organisme Administratif

Le modèle de l'organisme administratif repose sur un cadre de responsabilisation et de gouvernance convenu entre un ministère et une société privée sans but lucratif qui administre des mesures législatives au nom du gouvernement. Le ministère conserve la responsabilité et le contrôle global des mesures législatives.



Que le gouvernement surveille les programmes de REP ou en délègue la responsabilité à un organisme administratif, des activités semblables sont nécessaires pour assurer la conformité de toutes les parties et l'égalité des conditions réglementaires pour tous les producteurs réglementés, leurs éco-organismes et les fournisseurs de services. Ces activités comprennent les éléments suivants :

- inscrire les producteurs;
- recevoir et gérer les données des producteurs concernant les services fournis et la quantité de produits et d'emballages fournis aux consommateurs, collectés auprès d'eux, détournés des sites d'enfouissement et éliminés;
- évaluer les données pour déterminer si les producteurs ont assuré les services requis et respecté les exigences de rendement prévues par la loi;
- prendre des mesures d'application pour assurer la conformité au besoin :
  - mettre en place un programme de repérage des producteurs resquilleurs,
  - repérer et résoudre les anomalies dans les données communiquées par les producteurs, y compris au besoin en procédant à des audits, à des inspections et à la

- saisie de documents,
- imposer des pénalités en cas de violations administratives,
- intenter des poursuites en cas de contraventions à la loi.

## Implications pratiques de la surveillance

La surveillance pose quelques problèmes pratiques.

Par exemple, lorsqu'un producteur fournit une petite quantité de matière désignée, ce qu'il lui en coûte de la quantifier, ce qu'il en coûte à l'organisme administratif d'inscrire le producteur et ce qu'il en coûte à l'éco-organisme d'administrer les services de conformité peuvent, individuellement ou globalement, dépasser ce qu'il en coûte de gérer les matières du producteur à la fin de leur vie utile<sup>5</sup>. Dès lors, il se peut que la volonté d'assurer l'égalité des conditions réglementaires pour tous les producteurs doive être considérée au regard de l'ajout de coûts (pour les producteurs, les consommateurs et l'économie) qui ne contribuent pas à la réalisation des objectifs législatifs du gouvernement. Certains ressorts ont dispensé les petits producteurs pour tenter de concilier ces facteurs. Lorsque certains producteurs sont dispensés, l'exemption devrait être prévue par les règles sur la REP adoptées par le gouvernement.

La prise de mesures d'application à l'encontre de producteurs sur le territoire d'un gouvernement est relativement simple. Cependant, l'essor des ventes en ligne à partir de l'extérieur du territoire avec livraison directe chez le consommateur (sans l'intervention d'un importateur ou distributeur local) complique la situation. De nouvelles dispositions législatives et méthodes d'application de la loi sont nécessaires pour contraindre un producteur extérieur à gérer la fin de vie utile de ses produits et emballages diffusés sur le territoire.

Ceux qui ont suivi l'évolution des programmes de responsabilité partagée et de responsabilité intégrale des producteurs pour les emballages et les imprimés au Canada savent qu'une autre difficulté se pose pour les gouvernements et pour ceux qui gèrent ces matières à la fin de leur vie utile. Les journaux sont couramment collectés, partout au pays, grâce au système familial de collecte sur le trottoir de matières mélangées. Cependant, les journaux ne sont pris en compte dans les coûts de gestion en fin de vie utile que dans une seule<sup>6</sup> des cinq provinces imposant une forme de responsabilité aux producteurs pour les imprimés et les emballages. Dans les quatre autres provinces, les coûts de la gestion des journaux dans le système de recyclage des matières résidentielles sont payés soit par la province<sup>7</sup>, soit par les municipalités<sup>8</sup>.

L'égalité des conditions réglementaires n'est peut-être qu'un aspect de la problématique de la surveillance. Là où plusieurs éco-organismes agissent en parallèle pour gérer les mêmes matières

---

<sup>5</sup> Ce problème peut être d'autant plus grand lorsque l'organisme administratif supporte des coûts pour repérer et poursuivre un producteur resquilleur, étant entendu que ces coûts seraient ensuite transférés au producteur non conforme.

<sup>6</sup> Le Québec exige que les éditeurs de journaux règlent leur obligation financière en versant directement les montants.

<sup>7</sup> Le Manitoba.

<sup>8</sup> L'Ontario exige que les éditeurs de journaux fournissent de l'espace publicitaire aux municipalités à titre de dédommagement. En Saskatchewan, l'organisme Multi-Material Stewardship Western (MMSW) paie les municipalités uniquement pour les emballages et imprimés fournis par ses producteurs membres. Comme les éditeurs de journaux ne sont pas membres de MMSW, le coût de la gestion des journaux continue d'échoir aux municipalités. En Colombie-Britannique, Multi-Material BC (MMBC) a conclu un contrat avec les municipalités qui ont accepté son offre incitative avant la date limite de septembre 2013. Les matières collectées dans ces municipalités suffisent à MMBC pour satisfaire aux obligations de récupération de ses membres, dont ne font pas partie les éditeurs de journaux. Pour que MMBC admette l'adhésion des municipalités qui n'avaient initialement pas souscrit à son programme, il faudrait que les éditeurs de journaux non conformes adhèrent à MMBC afin que le dénominateur du calcul du taux de récupération soit majoré d'autant que la quantité de journaux fournis par ces éditeurs. MMBC devrait alors augmenter sa collecte pour continuer de respecter ses obligations en matière de récupération, et utiliserait les droits payés par les journaux pour y parvenir.

désignées, ils chercheront naturellement des possibilités de se ménager un avantage concurrentiel. Comme on l'a vu plus haut, la surveillance est nécessaire pour s'assurer que ces avantages concurrentiels sont fondés sur l'innovation et l'efficacité, et non sur des façons inacceptables de fournir les services ou sur des activités frauduleuses.

Lorsque les coûts de services sont répartis entre plusieurs éco-organismes en fonction de la part de marché, un éco-organisme peut être tenté de sous-déclarer les données des producteurs : il payera moins et ainsi obtiendra un avantage concurrentiel. En présence de plusieurs éco-organismes, un producteur par ailleurs conforme peut échapper temporairement à ses obligations en quittant un éco-organisme et en tardant à s'associer à un autre. Dans ces exemples, tous deux issus de cas réels en Europe, une surveillance efficace et attentive est essentielle pour s'assurer que les producteurs restent conformes et que les coûts sont attribués aux éco-organismes et aux producteurs qui en sont membres en fonction de données exactes.

Pour protéger l'intégrité des systèmes de collecte sur le trottoir, certains gouvernements sont intervenus pour répartir les matières entre divers éco-organismes<sup>9</sup> et fixer des règles pour les cas où les matières collectées ne correspondent pas aux matières fournies par les producteurs membres de l'éco-organisme (ce qui pourrait causer des situations de non-conformité à l'égard de cibles de performance par matière)<sup>10</sup>. En pareil cas, l'organisme administratif responsable de la surveillance fait office de centrale d'échange de matières et peut se trouver à faire de la médiation quand des éco-organismes prennent en charge des matières collectées par d'autres<sup>11</sup>, quand il y a des responsabilités partagées pour les communications avec les résidents et quand il y a des différends entre des éco-organismes ou entre un éco-organisme et ses fournisseurs de services.

Lorsque les éco-organismes gèrent directement les systèmes de collecte, ils peuvent collecter moins que nécessaire, rater les cibles de performance et s'exposer à des mesures d'application (à moins qu'ils ne puissent se procurer des matières supplémentaires). De même, les éco-organismes peuvent collecter plus que nécessaire, occasionnant des coûts supplémentaires qui doivent être supportés par leurs membres à moins qu'ils ne puissent vendre les matières excédentaires. Les éco-organismes peuvent effectivement acheter ou vendre des matières, mais il peut être difficile à des éco-organismes concurrents de s'entendre sur des conditions mutuellement acceptables.

## Comment les provinces canadiennes assurent-elles la surveillance?

Au Canada, la surveillance des programmes de REP se fait différemment d'une province à l'autre. Dans six des 10 provinces, le gouvernement en conserve la pleine responsabilité. Chacune des quatre autres provinces a délégué une partie de la responsabilité à un organisme désigné par la loi, principalement l'évaluation des données sur le rendement déclarées par les producteurs pour déterminer s'ils respectent les exigences prévues par la loi.

L'inscription des producteurs, la gestion des données sur la quantité de matières fournies par les producteurs et le repérage des producteurs qui ne sont peut-être pas conformes sont autant de responsabilités qu'assument les éco-organismes dans toutes les provinces sauf en Alberta, où l'organisme administratif délégué en est responsable.

---

<sup>9</sup> Des gouvernements dans l'Union européenne. Par exemple, le gouvernement allemand a mis sur pied une centrale pour répartir les emballages entre les 10 éco-organismes qui fournissent des services de mise en conformité aux producteurs assujettis.

<sup>10</sup> Y compris la prise en compte, par exemple, du poids, de la géographie, de la composition, de la qualité, de la forme (flux unique, flux multiples, séparés).

<sup>11</sup> Par exemple, quantité d'articles inacceptables se trouvant dans les matières collectées (taux de contamination).

Dans toutes les provinces, le gouvernement se charge de faire enquête sur les resquilleurs et de poursuivre les délinquants. Là où les producteurs s'inscrivent auprès d'un éco-organisme, les gouvernements prennent des mesures d'application uniquement si l'éco-organisme repère d'éventuels resquilleurs. Le cas échéant, l'égalité des conditions pour tous les acteurs dépend de la mesure dans laquelle l'éco-organisme recherche activement les resquilleurs et collabore avec le gouvernement quand des mesures d'application sont nécessaires. Les resquilleurs peuvent échapper aux poursuites si l'éco-organisme est accaparé par des problèmes de chaîne d'approvisionnement, s'il manque de personnel ou s'il veut faire l'économie des efforts requis pour contrôler les producteurs plus petits ou plus réticents.

Là où les producteurs déclarent à un éco-organisme la quantité de matières fournies, l'éco-organisme déclare des données globales au gouvernement ou à l'organisme administratif dans le cadre de ses rapports sur le rendement. Dans ces cas, le gouvernement ou l'organisme administratif ne connaît pas la quantité de matières fournies par chaque producteur individuel, et donc ne dispose pas des données voulues pour contrôler la conformité des producteurs individuels.

Seulement deux provinces ont prévu des sanctions administratives, à titre de moyen efficace de réprimer les simples contraventions. Certaines provinces ont pris des mesures pour accroître leur capacité de gérer efficacement la surveillance en élaborant des protocoles d'audit indépendant et en retenant des tiers pour effectuer des examens du rendement.

La surveillance des éco-organismes se fait couramment, mais pas la surveillance des fournisseurs de services qui collectent, réutilisent et recyclent des produits et des emballages au nom des producteurs. Ces fournisseurs de services peuvent être réglementés en vertu d'autres lois provinciales ou règlements municipaux<sup>12</sup> visant à prévenir les répercussions environnementales<sup>13</sup>, mais ils ne sont ni réglementés ni surveillés en vertu de lois sur la REP pour veiller à ce que les services fournis aux producteurs répondent aux exigences de la REP ou pour éviter que les fournisseurs de services (et les producteurs et éco-organismes qu'ils desservent) n'acquière un avantage concurrentiel en échappant à des exigences prévues par la loi.

Activité de surveillance	NL	PE	NS	NB	QB	ON	MB	SK	AB	BC
La surveillance est-elle assurée par le gouvernement, par un organisme administratif ou par une combinaison des deux?	G*	G	G	C	C	C	G	G	C	G
Auprès de qui les producteurs s'inscrivent-ils?	EO	EO	EO	EO	EO	EO	EO	EO	A	EO
Qui repère les éventuels resquilleurs?	EO	EO	EO	EO	EO	EO	EO	EO	A	EO
Qui fait enquête sur les éventuels resquilleurs?	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
À qui les producteurs déclarent-ils la quantité de matières fournies?	EO	EO	EO	EO	EO	EO	EO	EO	A	EO
À qui les producteurs soumettent-ils les données sur le rendement?	G	G	G	A	A	A	G	G	A	G

<sup>12</sup> Par exemple, permis de collecte, de transport ou de transformation de déchets, ou d'exploitation d'une installation de gestion des déchets.

<sup>13</sup> Par exemple, pour prévenir les déversements, les accumulations excessives ou abandonnées, les odeurs, l'écoulement de lixiviat, le bruit, etc.

Activité de surveillance	NL	PE	NS	NB	QB	ON	MB	SK	AB	BC
Qui détermine si les producteurs respectent les exigences prévues par la loi?	G	G	G	A	A	A	G	G	A	G
Qui impose des sanctions administratives?	N	N	N	N	G	N	N	N	N	G
Qui intente des poursuites en cas d'infraction?	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
Qui veille à ce que les fournisseurs de services des producteurs assurent des services respectant les exigences de la REP?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N

\* Légende : G – gouvernement; A – organisme administratif; C – combinaison gouvernement-organisme administratif; EO – éco-organisme; N – néant

## Pratiques exemplaires en matière de surveillance

À la lumière de l'expérience, jusqu'à présent, au Canada et dans d'autres ressorts, la surveillance est plus efficace lorsque :

- les activités de surveillance ne sont pas soumises à des budgets provinciaux incertains;
- le repérage de resquilleurs est une activité de base de la surveillance et ne dépend pas de mesures prises par les éco-organismes;
- les règles prévoient que l'autorité de réglementation dispose de l'information nécessaire pour déterminer si les producteurs respectent leurs obligations;
- des sanctions administratives peuvent être imposées par l'autorité de réglementation pour certaines infractions, de façon à permettre une intervention rapide et souple;
- l'autorité de réglementation est disposée à intenter des poursuites en cas de contravention aux règles;
- des pénalités sont prévues pour des ventes sur le territoire par des producteurs non conformes de l'extérieur qui livrent directement aux consommateurs;
- si le gouvernement délègue la surveillance à un organisme administratif, les rôles et responsabilités sont clairement définis de sorte que la surveillance soit assurée efficacement.

Contact [info@eprcanada.ca](mailto:info@eprcanada.ca) to obtain this document in English.

Renseignements :  
[info@eprcanada.ca](mailto:info@eprcanada.ca)