

Vue d'ensemble de l'état de la REP au Canada : Qu'avons-nous appris?

Partout au Canada, les politiques, les mesures législatives et les programmes sur la responsabilité élargie des producteurs ont vu leur nombre, leur portée et leur envergure augmenter dans les six ans depuis la fondation de REP Canada en 2011. Sauf en Alberta, les gouvernements provinciaux ont largement accepté la REP comme un instrument efficace de politique et de réglementation en matière d'environnement et de gestion des déchets. Les territoires font face à des circonstances particulières, mais étudient néanmoins des politiques de REP. Environnement Canada a les moyens législatifs d'imposer la REP à l'échelle nationale pour les produits contenant des substances toxiques, comme les lampes au mercure, mais ne les a pas utilisés jusqu'à présent.

Domaines de réalisations en matière de REP

À quelques exceptions notables près, comme les emballages dans les provinces de l'Atlantique, la vision des programmes de REP décrite en 2009 par le Plan d'action pancanadien pour la REP du CCME a été largement réalisée ou est en voie de l'être pour les produits prioritaires de l'étape 1. Le Plan fixait un horizon de 2015 pour la gestion de ces produits. D'importants tonnages de produits et matières qui, auparavant, aboutissaient dans des sites d'enfouissement sont maintenant récupérés et recyclés grâce à plus de 120 programmes de REP intégrale et quelques programmes de responsabilité partagée.

Depuis 2011, la REP s'est aussi institutionnalisée. Des éco-organismes réglementés et volontaires de portée régionale, provinciale ou nationale ont été constitués et dotés d'importantes ressources financières et humaines. Les producteurs, les fabricants, les propriétaires de marques, les distributeurs et les détaillants se sont adaptés à une réalité où leur responsabilité à l'égard de leurs produits s'étend maintenant jusqu'à leur gestion au terme de leur vie utile. De nouveaux marchés ont été créés et de nouvelles utilisations ont été prévues pour les matières récupérées. Il y a une nouvelle génération d'entreprises qui offrent des services dans le cadre de programmes de REP et qui exploitent des centres de recyclage régionaux ou nationaux, en vertu de contrats avec des éco-organismes.

Les diverses administrations ont réagi positivement aux efforts déployés par REP Canada, et nos rapports ont rempli une fonction utile en faisant le suivi et le point sur les progrès de la REP tels que mesurés selon l'engagement, la mise en œuvre et la reddition de comptes. Il est évident qu'il n'y a plus guère de débat, même dans le secteur privé, sur la réalité de la REP au Canada. Aujourd'hui, il s'agit de plus en plus de déterminer où et comment développer encore la REP, comment les programmes peuvent devenir plus efficaces et, surtout, comment la surveillance, la responsabilisation et la production de rapports peuvent être améliorées.

Défis restant à relever en matière de REP

Malgré ces succès avérés, il reste de grands défis à relever. D'abord et avant tout, le but du CCME quant à l'action qui devait être entreprise en 2017 sur la liste de produits de l'étape 2 (matériaux de construction et de démolition, meubles, textiles, tapis, appareils ménagers et substances appauvrissant la couche d'ozone) ne sera pas réalisé. Les matériaux de construction et de démolition sont des composants majeurs du volume de déchets solides, en poids comme en pourcentage. Malgré quelques études, de modestes projets pilotes et des initiatives privées, il y a peu de progrès dans ce domaine. À l'exception de la Colombie-Britannique, il faut regretter que rien n'a été fait à l'échelle du pays pour les petits et gros appareils ménagers. Pourtant, leurs

producteurs sont bien connus, les produits sont éminemment recyclables et les matières récupérées seraient commercialisables.

Depuis ses débuts il y a plus de 20 ans, la REP a été considérée comme un instrument de politique environnementale qui apporterait des incitations aux producteurs afin qu'ils réduisent l'empreinte environnementale de leurs produits sur l'ensemble de leur cycle de vie. Cependant, en examinant la REP en 2015, l'OCDE a malheureusement confirmé que les améliorations de la conception écologique des produits qui seraient attribuables à la REP ont été rares et, au mieux, anecdotiques. Tel est certainement le cas au Canada. Le poids relativement modeste du Canada par rapport au marché mondial en est une raison, mais un des autres défis à relever concerne la façon dont les producteurs de produits désignés transmettent les coûts des programmes aux consommateurs au lieu de les internaliser au titre du coût des affaires : ils prévoient des frais supplémentaires au point de vente, parfois appelés éco-droits ou frais de manutention environnementale. Il y a toutefois certains programmes, par exemple pour les emballages, les téléphones cellulaires et les contenants de pesticides, où les coûts de la gestion en fin de vie utile sont intégrés au prix du produit et non indiqués séparément aux consommateurs. Par ailleurs, à l'exception notable des emballages, ces frais, qu'ils soient indiqués au consommateur ou internes au producteur, ne font pas de différence entre les produits selon leur recyclabilité en fin de vie utile ou leur performance environnementale globale.

REP Canada a déjà fait remarquer dans le passé que les résultats des programmes de REP et la reddition de comptes à ce sujet sont des domaines où il faudrait encore des améliorations. Il y a une grande faiblesse dans l'établissement des objectifs de rendement des programmes. Souvent, la production de rapports indépendants sur les programmes n'est pas exigée, et aucune pénalité n'est prévue pour manquement aux objectifs, ce qui laisse croire que ceux-ci relèvent simplement des bonnes intentions. Il y a aussi lieu de craindre que les organismes indépendants et les fonctions de surveillance des ministères ne disposent pas de ressources suffisantes pour répondre aux besoins de mesure et de contrôle des résultats engendrés par le nombre croissant de programmes et l'augmentation de leur portée.

Un autre problème majeur qui n'est apparu au grand jour qu'occasionnellement au Canada mais qui couve sous la surface a trait à la prééminence d'éco-organismes uniques ou dominants. À l'inverse en Europe, des éco-organismes concurrents et des marchés ont été créés au sein de catégories de produits, en réponse à la réglementation gouvernementale ou à l'intervention des autorités en matière de concurrence. Au Canada, le Bureau de la concurrence a fait des mises en garde quant à la façon dont les éco-organismes sont structurés et mènent leurs activités, mais il n'est pas intervenu directement. Le principe d'un marché libre et ouvert est largement accepté, mais c'est seulement en Colombie-Britannique que de petits éco-organismes ont été formés – sans toutefois réussir à faire concurrence aux éco-organismes de plus grande envergure qui étaient déjà établis. Également en Colombie-Britannique, des recours juridiques ont été intentés : un transformateur met en cause la structure et le mode de fonctionnement du programme de REP pour les pneus. Des questions ont été soulevées au sujet de la répartition du tonnage, de la passation de marchés et de la structure de programmes dans d'autres régions du pays, mais la plupart des administrations restent insensibles au manque de concurrence dans le contexte des programmes de REP.

L'absence d'harmonisation entre les programmes continue aussi d'être problématique, entraînant un lourd fardeau administratif et financier pour les producteurs et, indirectement, les consommateurs. La réglementation et les normes des différentes provinces n'ont pas les mêmes listes de produits, définitions, objectifs, indicateurs de rendement ou exigences en matière de rapports. De façon bien canadienne, toutes les administrations font la même chose, mais différemment. Pour l'ensemble du système, il en découle d'importants coûts inutiles. Voilà qui explique en partie l'absence de suivi national sur le réacheminement des déchets qui est à mettre au crédit des programmes de REP, et Statistique ne produit pas de données sur ces programmes dans ses rapports nationaux sur la production de déchets et le réacheminement des déchets.

La REP comme moyen d'arriver au Zéro déchet et à une économie circulaire

Il est évident que les politiques et programmes de REP au Canada sont rarement gérés de façon coordonnée avec d'autres politiques environnementales plus vastes, de niveau supérieur. Les règlements sur la REP sont rarement des instruments autonomes mais accompagnés d'autres initiatives visant la REP. Le Plan d'action sur la REP du CCME insistait que la REP devait être étayée par d'autres politiques telles qu'interdictions d'enfouissement, éco-approvisionnement et frais de mise au rebut. Il y a certes des exemples de telles mesures de soutien – le Québec et le Manitoba prévoyant tous deux des frais d'enfouissement majorés –, mais elles ne sont pas répandues. Dans la majorité des administrations, la REP n'est pas considérée dans le contexte du développement durable, des changements climatiques et des concepts émergents du Zéro déchet et de l'économie circulaire. Le Manitoba, le Québec et plus récemment l'Ontario, avec sa nouvelle *Loi favorisant un Ontario sans déchets*, font dans une certaine mesure exception, mais il reste des questions sur la vigueur des mesures, sur l'engagement en faveur de politiques de plus haut niveau et sur le rôle que peut jouer la REP. Dans le cas de l'Ontario, où des engagements explicites ont été pris en faveur d'une stratégie visant une économie circulaire, il est probable que la priorité de l'action suscitée par les mesures législatives portera dans l'immédiat sur les modalités de la transition des programmes actuels de REP vers le nouveau cadre législatif plutôt que sur des buts environnementaux plus généraux.

Conclusion

Dans les six ans où REP Canada a enquêté et fait rapport sur la REP, il est ressorti clairement que la REP est devenue un instrument réglementaire bien établi au Canada, qui a été utilisé à bon escient par des gouvernements de toutes allégeances politiques. Dans cette période et avant 2011, les efforts ont surtout visé la mise en place de règlements et de programmes sur la REP. Or, de nouveaux défis sont nés du succès de l'implantation des programmes. Il est maintenant temps de changer de vitesse et de se pencher davantage sur l'efficacité des programmes et sur les buts, la surveillance, la transparence et la production de rapports qui pourront assurer aussi bien aux gouvernements qu'au public que les programmes de REP réalisent leurs objectifs environnementaux.

Renseignements :

Duncan Bury
Responsabilité élargie des producteurs Canada
Tél. : 613-729-0499
Cell. : 613-406-8262
duncan@duncanburyconsulting.ca

Geoff Love
Responsabilité élargie des producteurs Canada
Tél. : 519-305-0984
Cell. : 647-248-2500
loveenvironment@rogers.com