



FRONT COMMUN QUÉBÉCOIS POUR UNE GESTION ÉCOLOGIQUE DES DÉCHETS

COMMENTAIRES DÉPOSÉS AU

CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT

DANS LE CADRE DU

PROJET DE PLAN D'ACTION PANCANADIEN
POUR LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS

MAI 2009

FCQGED
4200, rue Adam, Montréal
(Québec) H1V 1S9

tél.: (514) 396-2686
info@fcqged.org
www.fcqged.org



100% fibres postconsommation. Imprimé sur papier Rolland Enviro™ 100 de Cascades

TABLE DES MATIÈRES

1. QU'EST-CE QUE LE FCQGED?	3
2. LA REP, D'HIER A AUJOURD'HUI	4
3. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX ET SPÉCIFIQUES SUR LE DOCUMENT DE DISCUSSION	8
3.1 La mise en oeuvre du plan d'action pancanadien (PAP) pour la REP	8
3.2 Les principes fondamentaux	9
3.3 Pour une meilleure définition de la valorisation	11
3.4 Les indicateurs de rendement.....	12
4. CONCLUSION	14
RÉFÉRENCES	15

1. QU'EST-CE QUE LE FCQGED?

Créé en 1991, le Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED), organisme sans but lucratif, rassemble une centaine de groupes et de coalitions issus de toutes les régions du Québec. Le Front commun a pour mission principale de sensibiliser la population et les élu-e-s à l'importance d'implanter une gestion écologique des déchets.

Le Front commun oeuvre aussi au développement de politiques qui favorisent la mise en place de programmes de réduction, de réutilisation et de recyclage-compostage des déchets et ce, tant au niveau local qu'à l'échelle nationale. De plus, il milite activement en vue de démocratiser la gestion des déchets au Québec.

L'organisme a été étroitement lié aux multiples développements qu'a connus le Québec au cours des dernières années dans le domaine des matières résiduelles. Le Front commun s'implique dans toute problématique ayant des incidences nationales et dans lesquelles son expertise peut être mise à contribution. À la demande de ses membres, le Front commun intervient également dans de nombreux dossiers d'intérêt local et régional.

Au-delà des interventions locales et nationales, le Front commun fait la promotion de 4 grands principes qui sont la pierre angulaire d'une gestion écologique et démocratique des déchets. Ces principes sont :

- a) la régionalisation
- b) la démocratisation
- c) la hiérarchie des 3R
- d) la responsabilisation

Ces principes ont grandement inspiré le gouvernement du Québec dans l'élaboration des principes d'action de sa *Politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008*.

Par ses multiples interventions, le Front commun oeuvre à les faire mettre en application.

2. LA REP, D'HIER A AUJOURD'HUI

Depuis sa création en 1991, le Front commun a fait de la responsabilisation un de ses quatre principes d'une gestion écologique des déchets.

Déjà, lors des audiences génériques sur la gestion des matières résiduelles au Québec qui se sont déroulées en 1996 et 1997, l'organisme définissait quelque peu en ces termes le concept alors récent de la responsabilité élargie des producteurs (REP)¹:

«L'élargissement de la responsabilité des producteurs au-delà de la mise en marché a pour but est d'encourager les producteurs à prévenir la pollution et à réduire les ressources et l'énergie utilisée à chaque étape de la fabrication d'un produit. Les producteurs deviennent responsables de tous les impacts environnementaux dus à l'utilisation de leurs produits. Cela inclut autant les impacts induits en amont, lors du choix des matériaux et du processus de fabrication que les impacts induits en aval, lors de l'utilisation et de l'élimination des produits. Les producteurs doivent assumer les responsabilités liées aux impacts environnementaux générés par leurs produits qu'elles soient légales, physiques, économiques ou informatives et qui ne peuvent être éliminés lors de la conception.»

Plus précisément, le Front commun détaillait les quatre types de responsabilités qui devaient incomber aux producteurs:

1- La responsabilité légale :

Le producteur porte la responsabilité des dommages causés à l'environnement par un produit, lors de sa production, de son utilisation et de son élimination;

2- La responsabilité physique :

Le producteur est impliqué dans la gestion des produits, neufs ou usagés et leurs impacts à travers le développement des technologies de fabrication et de récupération;

3- La responsabilité économique :

Le producteur couvre tous les frais liés à la gestion des déchets à la fin de la vie des produits et,

4- La responsabilité informative :

Le producteur fournit des informations sur son produit et ses effets sur l'environnement et la santé, durant les différents stades de son cycle de vie.

La conception du produit et le système de production sont des étapes déterminantes quant à la nature et la quantité de matériel utilisé et par conséquent, quant au niveau de pollution générée par le produit en fin de vie. Le choix du matériel implique des impacts environnementaux en amont, soit lors de l'extraction et du traitement de la matière première et des impacts en aval, soit lors de l'utilisation et de l'élimination du produit.

Ce sont les producteurs, lors de la conception de leurs produits, qui sont les mieux placés pour minimiser la quantité de déchet générée et l'impact sur l'environnement. Ils doivent donc assumer une plus grande part de responsabilités en ce qui concerne leurs produits et les déchets générés par ceux-ci suite à leur consommation. À long terme, on vise par l'élargissement de la responsabilité des producteurs à minimiser l'utilisation des ressources et à utiliser des ressources durables dans la fabrication des produits. Cet objectif peut être atteint en prenant les mesures suivantes:

- Eviter tout gaspillage,*
- Utiliser des matériaux non toxiques,*
- Réutiliser les matériaux,*
- Développer des produits plus durables,*
- Développer des produits plus faciles à réutiliser et à recycler,*
- Augmenter le réemploi, la récupération et le recyclage,*
- Transférer les coûts de la gestion des déchets aux producteurs, selon le principe du pollueur- payeur.*

La responsabilité des producteurs et des consommateurs

La reprise des produits à la fin de leur utilisation, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, est un exemple de responsabilité accrue de la part d'un producteur. Le fait que les producteurs soient obligés de reprendre leurs produits lorsqu'ils sont usagés, les amènera à reconsidérer leur conception dans une perspective plus environnementale et plus pratique. Évidemment, toute politique visant la reprise des produits par les producteurs doit être accompagnée de mesures de réemploi et de recyclage, afin d'éviter l'entreposage de matériaux usagés.

Cependant, la mise en oeuvre du concept de responsabilité des producteurs, en ce qui concerne la réduction à la source, est peu avancée. Pour la plupart des producteurs, l'expérience se limite programmes de récupération ou de réutilisation des récipients de boissons et de quelques autres articles. Les pouvoirs publics se limitent à un ensemble plutôt restreint de mesures législatives et de produits pour la mise en oeuvre du concept de responsabilité des producteurs.

Cependant, une des principales causes de la détérioration de l'environnement est liée aux modes de production et de consommation de produits non durables, en particulier dans les pays industrialisés (société du jetable). Puisque la consommation est au coeur de l'activité économique, on remet aux consommateurs le défi d'améliorer la qualité de l'environnement, de changer leurs habitudes de consommation et par conséquent, leurs modes de vie. C'est aussi le discours des manufacturiers. Mais n'oublions pas que la seule information que le consommateur possède pour choisir un produit, c'est la publicité qui l'accompagne. Dans les décennies précédentes, on a prôné la consommation et la croissance et les produits devaient être remplacés à un rythme accéléré. Aujourd'hui, la surconsommation est toujours le reflet de notre bien-être. Mais, depuis le début des années 80', le discours tend à changer à cause du grand nombre de catastrophes écologiques liées directement ou indirectement à nos modes de consommation.

Les consommateurs sont de plus en plus conscients de la dégradation de leur milieu et ils sont prêts à faire un effort dans la mesure de leurs possibilités et de leurs moyens financiers. «Il est donc indispensable de pouvoir former et informer correctement les consommateurs par le biais de centres locaux de conseils en éco-consommation, indépendants des industriels et des pouvoirs publics²». Il est important de susciter une réflexion écologique chez le consommateur, même si cela semble contradictoire dans le contexte publicitaire actuel. Notre société doit promouvoir un développement économique différent, dans un contexte sociologique acceptable pour tous, dans une perspective de développement durable et dans le respect de l'environnement. L'émergence de produits verts est donc une étape essentielle à l'atteinte de cet objectif. Il appartient peut-être aux consommateurs de demander des produits verts, mais c'est aux industriels de les produire et de les promouvoir. Sans information, il ne peut y avoir de prise de conscience, et sans prise de conscience, il

ne peut y avoir de changement. Il est donc nécessaire de s'attaquer à l'industrie du marketing et de la publicité.

Écrites il y a plus de dix ans – ce qui est parfois une éternité dans le domaine qui nous intéresse –, ces lignes sont toujours aujourd'hui d'une grande actualité.

Aussi, le FCQGED est-il satisfait des principes et des intentions mis de l'avant par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) dans le présent document de discussion soumis à la consultation.

Cependant, du peu d'initiatives de REP implantées au pays, soit de façon volontaire, soit de façon réglementaire, plusieurs ont des effets pervers découlant de leurs applications. Notamment, il faut faire une distinction nette entre l'activité qui consiste à récupérer une matière et celle qui consiste à la traiter ou à la recycler. Ce qui n'est actuellement pas le cas aujourd'hui où l'on confond allègrement récupération et recyclage. En fait, on semble moins se soucier de la destination et de la transformation finale d'un produit à la fin de sa vie utile que de ses quantités récupérées. Un bilan environnemental d'une activité de REP ne devrait pas se limiter à ses aspects strictement quantitatifs; toutes les activités de recyclage ont un impact sur l'environnement, certaines plus que d'autres. En effet, les impacts sur l'environnement de certaines activités de valorisation peuvent même être parfois plus importants que l'élimination des produits visés dans un lieu d'enfouissement.

Aussi, dans bien des cas, la responsabilisation des producteurs peut s'apparenter en fait à une déresponsabilisation; ces derniers finançant des systèmes de récupération tout en refilant la note aux consommateurs. Et ce, que les droits soient visibles ou non pour ces derniers.

Dans tous les cas, il faut s'assurer que les mesures de REP implantées ont de réels impacts sur la conception et les modes de disposition d'un produit. Il faut prioriser la réduction à la source. Parallèlement à ça, il faut également s'assurer que ce qu'il advient à un produit à la fin de sa vie utile, ait le moins d'impact possible sur l'environnement, ceci passe par un encadrement plus rigoureux de son traitement post-consommation.

3. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX ET SPÉCIFIQUES SUR LE DOCUMENT DE DISCUSSION

3.1 LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACTION PANCANADIEN (PAP) POUR LA REP

Le document de discussion suggère des délais d'implantation des programmes opérationnels allant de 6 à 8 années après l'adoption du PAP. Ces délais sont nettement trop longs. Déjà, le gouvernement du Québec s'apprêtait à publier un projet de règlement sur la REP qui touchait notamment les produits issus des technologies de l'information et des communications (TIC). La publication de ce projet de règlement risque d'être éventuellement retardée par le PAP et le souci d'harmonisation avec les mesures qui en découleraient.

L'harmonisation souhaitée par le PAP devrait tenir compte des particularités inhérentes à certaines régions du pays, notamment en ce qui concerne la gestion et l'application des programmes de REP. Toutefois, elle devra viser l'atteinte de critères environnementaux suffisamment contraignants pour amener les producteurs ou importateurs de biens de consommation à regarder leurs produits sous l'angle des risques environnementaux, de l'emploi de substances toxiques ou dangereuses, de la facilité de désassemblage du produit et autres facteurs susceptibles d'en réduire l'empreinte écologique globale.

Dans tous les cas, le PAP pour la REP devrait viser un délai de deux années et ce, pour l'ensemble des matières visées.

3.2 LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

Dans le document de consultation, il est dit que *dans toute la mesure du possible, les programmes de REP sont conçus pour réduire l'impact des produits sur l'environnement. Ils respectent la hiérarchie de la gestion des déchets (3 R-V).*

Il serait pertinent de préciser ce que l'on entend par les mots "dans toute la mesure du possible". Il est essentiel que les coûts sociaux et environnementaux d'un produit soient considérés de la même façon que les coûts économiques d'une mesure de REP et ce, tout au long de son cycle de vie. Si, dès sa conception, un programme de REP n'est pas instauré précisément pour réduire les impacts environnementaux d'un produit, à quoi sert-il?

Toujours dans cette section dédiée aux principes fondamentaux de la REP, il est question de *valorisation des matériaux et / ou de l'énergie* qui est associée aux 3 R.

Tout d'abord, quelle est la définition de "valorisation"? La valorisation -ou la mise en valeur-, est-elle différente que de la réutilisation ou de recyclage? L'ambiguïté de certaines notions peut nous conduire à des situations que nous voulons justement éviter. L'enfer est parfois pavé de bonnes intentions.

Afin d'illustrer ces propos, mentionnons qu'au Québec nous avons une Politique³ et une Loi, la *Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)* qui ont toute deux une définition des 3R-V (réduction, réutilisation, recyclage et valorisation). Alors que la Politique établit clairement une hiérarchie au sein des 3R-V, la LQE définit, quant à elle, la valorisation comme étant *toute opération visant par le réemploi, le recyclage, le compostage, la régénération ou par toute autre action qui ne constitue pas de l'élimination, à obtenir à partir de matières résiduelles des éléments ou des produits utiles ou de l'énergie*⁴. La Loi fait donc d'un élément des 3 R-V (la valorisation) son tout; la Politique, elle, les distingue. Bien qu'il y ait contradiction évidente dans l'approche et dans le sens, la Politique se retrouve pourtant enchâssée dans notre LQE qui y fait référence à bien des égards.

Cette confusion au niveau des terminologies et des définitions peut sembler anodine, mais elle a bel et bien des conséquences réelles sur la gestion de nos matières résiduelles et de ses impacts sur l'environnement et la santé humaine. Surtout que des formes de valorisation énergétique s'apparentent en tout point à de l'incinération et donc, à de l'élimination. Rappelons qu'au Québec, la valorisation n'est pas, par définition, de l'élimination. Ainsi, elle n'est pas assujettie à notre procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Dans ce contexte, les projets de valorisation n'ont donc pas à être analysés par le biais d'une étude d'impact environnemental, ni à être soumis à une consultation publique. De plus, une activité de valorisation rend possible l'importation de matières résiduelles sur le territoire alors qu'une activité d'élimination l'interdit. Qui plus est, le suivi au niveau des rejets d'une activité de valorisation est beaucoup moins rigoureux que celui qui est réservé aux activités d'élimination.

Cela peut être compréhensible pour une activité de compostage municipal mais peut-être moins pour une activité de récupération des composés métalliques issus de produits électroniques ou électriques par le truchement de leur incinération dans des hauts fourneaux, par exemple.

Le document de discussion du PAP pour la REP indique clairement que l'énergie du flux de produits électriques et électroniques en fin de vie sera associée à une forme de valorisation reconnue. Le PAP devrait au contraire préconiser un moratoire sur tout procédé de valorisation énergétique de nos matières résiduelles tant et aussi longtemps que l'innocuité sur l'environnement et la santé humaine de ceux-ci n'aura pas été démontrée.

De plus, il devrait être clairement établi qu'une activité de valorisation énergétique ne soit permise qu'après fait la démonstration qu'elle respecte ces trois critères:

1. La hiérarchie des 3 R a été respectée et appliquée;
2. Les gains environnementaux, sociaux et économiques ont été démontrés par rapport à la réduction à la source, à la réutilisation et au recyclage;
3. L'analyse a tenu compte des impacts environnementaux et sociaux induits par cette pratique et,
4. Le bilan énergétique de cette activité devra être positif et inclure les quantités d'énergie qui ont été requises pour la fabrication, le transport et l'utilisation du produit visé.

L'ensemble de ces critères devra être respecté dans tous les programmes de REP et non pas seulement *dans toute la mesure du possible*.

3.3 POUR UNE MEILLEURE DÉFINITION DE LA VALORISATION

Pour faire suite à la section précédente, le Front commun considère qu'il est essentiel qu'Environnement Canada balise clairement ce qui peut être accepté comme étant une forme de valorisation reconnue dans un programme de REP.

Le document de discussion fait appel à des notions comme *l'incinération à des fins de production d'énergie*, le *traitement thermique*, la *valeur potentielle de l'énergie dérivée des déchets* ou encore de la *valorisation sous forme d'énergie* pour définir la valorisation

Alors que les objectifs du PAP pour la REP sont entre autres de *réduire la toxicité des produits et de leurs déchets*, *atténuer les risques environnementaux en découlant et améliorer les performances globales des produits durant leur cycle de vie complet*, *notamment en réduisant leurs émissions de gaz à effet de serre*, nous trouvons extrêmement contradictoire l'utilisation de la filière du traitement thermique pour atteindre les objectifs du PAP pour la REP.

Plusieurs formes de valorisation énergétique ne sont en fait que des dérivés de l'incinération. Non seulement l'incinération détruit-elle définitivement des ressources, elle est de plus émettrice de gaz à effets de serre et de polluants organiques persistants. Nous voyons difficilement comment un tel procédé peut être considéré dans un plan d'action mettant l'emphase sur la préservation des ressources et l'atténuation des risques environnementaux.

Si l'exercice de calculer l'utilisation de l'énergie nécessaire à la fabrication, la distribution et l'utilisation d'un produit était sérieusement réalisé, le bilan énergétique de la production d'énergie à partir de son incinération serait des plus négatifs. Qui plus est, la production d'énergie à partir d'une matière résiduelle ne devrait pas être un objectif à poursuivre; il s'agirait sans aucun doute de l'énergie la moins verte qui soit.

Si la valorisation n'était pas clairement définie dans un PAP pour la REP, nous risquerions fort d'assister à une multiplication d'activités de destruction thermique de nos matières résiduelles - de ressources en fait -, sous le couvert d'une activité environnementale, et pour laquelle les producteurs seraient récompensés, ce qui serait un non-sens.

3.4 LES INDICATEURS DE RENDEMENT

Dans cette section du document, il n'est question que d'indicateurs de rendement d'ordre quantitatif. On y parle de quantités de matières récupérées ou récoltées (quelle est la différence s'il y en a une?) afin de mesurer le rendement d'un programme.

Nous pensons là qu'il pourrait y avoir un risque d'évaluer un programme de REP uniquement sur des quantités récupérées, si c'est bien le cas. Il faudrait absolument tenir compte des impacts d'un programme dès la conception même d'un produit et jusqu'à la fin de sa vie utile; du berceau au tombeau. Aussi, peut-être serait-il pertinent de trouver une façon de tenir compte des réductions à la source des impacts environnementaux obtenues de la part des producteurs.

Un indicateur faisant ressortir les quantités est certes utile dans le cadre de la production d'un rapport statistique mais ne donne aucune information sur l'impact du programme sur la protection de l'environnement ou la préservation de nos ressources.

Peut-être faudrait-il inclure des indicateurs de rendement évaluant un produit tout au long de son cycle de vie. À titre d'exemples:

- Réduction à la source dans la fabrication d'un produit;
- Durabilité d'un produit;
- Diminution de la toxicité des produits;
- Utilisation d'énergie lors de sa consommation;
- Rejets émis lors de sa consommation;
- Utilisation de matériaux recyclés dans un produit;
- Recyclabilité d'un produit;
- Éco-conception d'un produit favorisant la réutilisation de certaines de ses composantes;
- Recyclage en cycle continu d'un produit (recycler les composantes d'un bien en un autre bien similaire ex.: cannettes d'aluminium);
- Etc.

La récupération d'un produit ne constitue pas un moyen de savoir si nous sommes en présence d'une activité ayant un bilan environnemental positif ou non; c'est la façon dont ce produit est conçu, utilisé et mis en valeur qui l'est.

4. CONCLUSION

Le document de discussion sur le Plan d'action pancanadien pour la responsabilité élargie des producteurs est bien accueilli par notre organisation. Il reprend des concepts et des principes qui touchent la responsabilité des producteurs tout au long du cycle de vie des produits qu'ils mettent en marché.

L'application rapide et rigoureuse de ce PAP permettra au Canada et à ses instances qui le composent, de rattraper le retard qu'ils accusent auprès d'autres pays, notamment les pays européens.

Toutefois, le diable étant dans les détails, il serait impératif que le CCME se penche davantage sur la notion de valorisation des produits après leur vie utile. Il faut que la définition et les paramètres de cette notion soient clairement établis avant toute application d'un programme de REP. Une assimilation de la production d'énergie par combustion des matières résiduelles serait un net recul sur le plan environnemental et serait en flagrante contradiction avec les principes fondamentaux avancés par le PAP.

Un moratoire sur les projets de valorisation énergétique des matières résiduelles devrait être préconisé et ce, tant que cette pratique ne sera pas davantage encadrée et balisée.

Il conviendrait également de véritablement hiérarchiser et de favoriser le principe des 3 R et ce, de la conception des produits à la fin de leur vie utile. Le respect de cette hiérarchisation devra être reflété dans la modulation des droits environnementaux appliqués aux producteurs.

L'application des principes de la REP devrait se faire par le biais de réglementations. Les producteurs fautifs ou laxistes devraient être financièrement pénalisés.

Sur le plan des échéanciers, il conviendrait que le PAP pour la REP ne retarde pas indûment la mise sur pied de programmes là où les provinces sont déjà bien avancées en la matière. Dans tous les cas, l'application du PAP pour la REP pour l'ensemble des matières visées ne devrait pas excéder deux années.

Un dernier point consiste en une proposition de financement de campagnes de sensibilisation auprès des consommateurs afin de les guider vers des choix de consommation plus responsables. Cette sensibilisation, sous forme de campagnes de publicité dans nos médias ou d'initiatives d'acteurs bien implantés dans le milieu de la gestion écologique des déchets, pourrait se financer à même un pourcentage prélevé sur les budgets publicitaires des producteurs de biens de consommation mis en marché.

RÉFÉRENCES

-
- ¹ Les sections en italiques de ce chapitre sont tirées du mémoire du Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets *Pour une vraie gestion durable et responsable de nos matières résiduelles*, présenté aux audiences génériques sur la gestion de nos matières résiduelles du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 1996, 75 pages.
- ² M.C. Lahaye, «Le consommateur et les produits verts», *Écodécision*, 1995, p. 60-62.
- ³ Politique québécoise sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008.
- ⁴ Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., chapitre Q-2), article 53.1.