

Protocole national sur l'emballage

2000

Rapport final



CCME

Canadian Council
of Ministers
of the Environment

Le Conseil canadien
des ministres
de l'environnement

Par le Groupe de travail national sur l'emballage
Juin 2000

Le 24 août 2000

Cher membre, chère membre,

Rapport final du Groupe de travail national sur l'emballage, le 22 juin 2000

À sa réunion des 17 et 18 juillet, le Comité de planification et de protection de l'environnement (CPPE) a tenu une réunion, au cours de laquelle il a examiné le rapport final du Groupe de travail national sur l'emballage et a discuté de la réponse à donner aux recommandations contenues dans le rapport.

Comme il s'agissait de la dernière tâche que les membres du groupe de travail avaient à accomplir au nom du CCME, nous aimerions vous remercier, vous et vos collègues, des efforts que vous avez déployés au cours des dix dernières années pour faire avancer les politiques du Protocole national sur l'emballage et pour réduire la quantité de déchets voués à l'élimination. Le rapport final fait clairement mention de l'histoire du groupe de travail et des efforts que le CCME a consentis pour atteindre nombre des buts qu'il s'était fixés il y a dix ans. Examen juste et bien écrit des travaux du groupe, le rapport nous rappelle que nous avons bien des raisons d'être fiers de notre travail.

En réponse aux recommandations du groupe de travail, le CPPE aimerait rassurer les membres du groupe en leur disant que le CCME n'a pas abandonné les dossiers relatifs à la gestion des déchets solides. En novembre dernier, les ministres se sont dits intéressés à entreprendre des travaux conjoints sur les déchets solides et, à leur réunion de juin 2000, ils ont convenu d'explorer plus avant deux secteurs, soit la teneur des plastiques en matière recyclée et la responsabilité à l'égard du matériel électronique de consommation. Ces travaux s'inscrivent dans le sens des recommandations du groupe de travail concernant les initiatives visant les emballages domestiques et la responsabilité. Il serait également possible de renforcer le lien avec la réduction des déchets, un thème implicite aux Prix du CCME pour la prévention de la pollution. En outre, les gouvernements s'interrogeront sur les initiatives qu'ils peuvent entreprendre individuellement pour répondre aux recommandations du groupe de travail concernant les renseignements éducatifs sur l'emballage et les approvisionnements du gouvernement.

Au nom du CCME et de tous ses membres, je tiens encore à vous remercier pour le soutien que vous avez accordé aux buts du Protocole national sur l'emballage. En participant aux travaux du Groupe de travail national sur l'emballage, vous et votre organisation avez contribué à son succès et à rendre possible la réduction des déchets réalisée dans le cadre du Protocole.

Veillez agréer, cher membre, chère membre, mes sincères salutations.

Le président du CPPE,



Bill Oppen

SOMMAIRE

État de la question

En 1989, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (ainsi qu'on l'appelle actuellement, ou CCME) a demandé qu'on élabore un « Protocole national sur l'emballage qui fixerait des objectifs et des échéances pour la réduction des déchets d'emballage et contribuerait avant l'an 2000 à une réduction globale de 50 % du volume de déchets produits ».

Une vaste consultation multipartite s'est alors amorcée au terme de laquelle, en mars 1990, les ministres avalisaient le Protocole, qui consistait en des objectifs précis de détournement des déchets et en six politiques nationales sur l'emballage. On a ensuite formé le Groupe de travail national sur l'emballage, composé de représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des municipalités, de l'industrie, de groupes écologistes et d'associations de consommateurs, qui serait chargé durant les dix années suivantes de surveiller la mise en application du Protocole.

Aperçu du Protocole

En ce qui concerne le Protocole, la principale réalisation a été l'atteinte, quatre années à l'avance, de son « objectif global » d'une diminution de 50 % des déchets d'emballage pour l'an 2000. Le Protocole constituait un processus volontaire, qui laissait à l'industrie la latitude voulue pour déterminer la meilleure façon de procéder. Il a mené à l'élimination ou à la réduction de certains emballages, à l'introduction ou à une utilisation accrue d'emballages ou de systèmes d'emballage réutilisables, ainsi qu'au développement des infrastructures de recyclage. Une bonne partie des emballages non recyclés en 1988 sont maintenant systématiquement recyclés.

Depuis dix ans, les autorités provinciales et municipales ont déployé d'énormes efforts pour promouvoir le recyclage, et le ciblage exercé sur les emballages semble avoir porté fruit puisqu'en 1996 les emballages ne représentaient qu'environ 13 % de l'ensemble des déchets solides.

Le Groupe de travail a réuni autour d'une même table un éventail diversifié d'intervenants clés, qui ont pu mieux comprendre leurs positions respectives ainsi que les questions en jeu. Tous ont profité de la « courbe d'apprentissage ». Ainsi, on constate aujourd'hui que les effets environnementaux des emballages, depuis la production jusqu'à l'élimination finale (durant tout leur cycle de vie), sont beaucoup plus complexes qu'on ne le croyait auparavant. En outre, le Groupe de travail a publié de nombreux documents et rapports dignes de mention, et a encouragé la mise en place d'autres mesures environnementales débordant de son strict champ d'action.

Malgré ses retombées incontestablement positives, le Protocole lui-même et sa mise en œuvre présentent certaines lacunes, dont au premier chef l'incapacité d'harmoniser les politiques d'emballage. Au Canada, les politiques de gestion des déchets et d'emballage continuent de se caractériser par leur hétérogénéité. Au fil des ans, la gestion des déchets d'emballage a fait l'objet d'une myriade de perspectives différentes. La question de savoir s'il est réalisable, voire souhaitable dans certains cas, d'instaurer une démarche unifiée engendre un débat qui se poursuit encore à ce jour.

La meilleure façon de mettre en balance le volontariat et la voie réglementaire - compte tenu des préférences de chaque province - suscite également un litige constant qui a pour effet de retarder toujours plus l'adoption d'une solution nationale.

La cohésion et le consensus parmi l'« industrie » demeurent souvent des objectifs fuyants, ce qui, sous l'angle des politiques gouvernementales, entrave d'autant plus les progrès. De plus, la mesure du détournement (selon l'utilisation finale ou en poids) s'est avérée fort problématique, tout comme la lente mise au point des outils nécessaires pour mesurer les effets environnementaux des emballages depuis leur conception jusqu'à leur élimination (sur l'ensemble du cycle de vie).

Au départ, le Groupe de travail devait mener une enquête de plus, à la fin de 2000, et un certain nombre de ses politiques et de ses tâches demeurent inexécutées ou inachevées. En raison de contraintes budgétaires et de l'atteinte anticipée de l'objectif fixé pour l'an 2000, le Groupe de travail a été prié de mettre fin à ses travaux. Il a procédé à une récapitulation des activités qu'il a menées durant ses onze années d'existence, et du Protocole lui-même. Le présent rapport constitue sa dernière publication.

Recommandations

Après avoir passé en revue le Protocole et son application, le Groupe de travail **recommande** au CCME de ne pas abandonner le dossier de la gestion des ressources résiduelles solides. Pour assujettir à une optique de gestion élargie les déchets solides (et non seulement l'emballage), il faudrait créer une nouvelle tribune multipartite, éventuellement placée sous la houlette d'une version renforcée du Groupe de travail sur les déchets solides du CCME, qui encouragerait l'adoption d'une démarche axée sur le cycle de vie pour la conception, la fabrication, l'utilisation et l'élimination de toutes les matières résiduelles. On s'y pencherait également sur les volets du Protocole encore en suspens, c'est-à-dire :

- I. **Emballages domestiques** - Approfondir l'analyse des emballages domestiques, pour mieux comprendre les flux de déchets résidentiels et les gérer par des politiques cohérentes.
- II. **Initiatives de responsabilité totale** - Achever l'inventaire déjà entrepris par le Groupe de travail au sujet des programmes de détournement des déchets d'emballage et de production, comme première étape nécessaire vers une harmonisation pancanadienne des initiatives de responsabilité totale.
- III. **Éducation et sensibilisation** - Faire davantage d'efforts pour informer les consommateurs sur la raison d'être des divers types et quantités d'emballages, sur les effets environnementaux des emballages tout au long de leur cycle de vie et sur le pouvoir dont dispose le consommateur dans ses décisions d'achat et d'élimination.
- IV. **Achats gouvernementaux** - Les gouvernements doivent adopter des politiques d'achat respectueuses de l'environnement, pour stimuler la création de marchés et assumer un leadership vis-à-vis de la société canadienne tout entière.

Conclusion

Les membres du Groupe de travail sont fiers des réalisations attribuables au Protocole. Même s'il reste beaucoup à faire, le Groupe de travail a bien servi la population canadienne et a bon espoir que le CCME saura prendre appui sur le travail de cette initiative historique et unique en son genre.

CHAPITRE UN

Introduction

En avril 1989, le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, aujourd'hui baptisé Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), recommandait l'élaboration d'un :

« Protocole national sur l'emballage qui, d'ici le début de 1990, fixerait des objectifs et des échéances pour une réduction optimale des déchets d'emballage et contribuerait, d'ici l'an 2000, à une diminution globale de 50 % des déchets produits ».

Dans la foulée de cette directive, on a mis sur pied le Groupe de travail national sur l'emballage, représentant une vaste gamme de parties intéressées et chargé d'élaborer pour mars 1990 un tel Protocole. Le Groupe de travail a tenu en juin 1989 une première réunion, où Environnement Canada a assumé la présidence et le secrétariat. Un groupe de consultants a été retenu, pour fournir les compétences techniques, juridiques et économiques nécessaires et pour faciliter, parmi les nombreux intervenants, l'atteinte d'un consensus quant à la nature du Protocole.

En octobre 1989, le Groupe de travail a organisé à Toronto un atelier public pour discuter des constatations techniques de l'équipe de consultants et fixer les critères de sélection applicables aux diverses mesures envisagées pour le Protocole¹. On a ébauché un protocole et, en décembre 1989, on a organisé une série de rencontres régionales de consultation à Montréal, Moncton, Winnipeg, Edmonton, Victoria et Toronto pour prendre le pouls de l'industrie, des gouvernements locaux et régionaux, des associations de consommateurs et des groupes écologistes.

Un atelier de consultation final a été convoqué à Ottawa en février 1990, qui a attiré 150 participants. On a ensuite présenté au CCME la version révisée de l'ébauche de protocole, que les ministres ont adoptée en tant que Protocole national sur l'emballage (PNE) à leur réunion de mars 1990, à Vancouver. Voici un extrait du communiqué annonçant l'adoption du Protocole :

« Dans un premier temps, les ministres ont fixé pour 1992 un objectif national provisoire consistant à réduire de 20 % les déchets d'emballage par rapport à 1988. L'atteinte de cet objectif permettrait d'économiser plus de 50 millions de dollars annuellement en frais de ramassage et d'élimination des rebuts. Les ministres ont mis au défi l'industrie de l'emballage

¹ En tout, la gestation du Protocole a donné lieu à la préparation de sept rapports techniques : Utilisation d'emballages au Canada; Technologies de réduction à la source, de réemploi et de recyclage des emballages : options et aspects économiques; Cycle de vie environnemental de l'emballage; Évaluations des actions législatives liées à l'emballage dans l'élaboration du Protocole national sur l'emballage; La consommation domestique et l'emballage; Positions et commentaires des groupes d'intérêts concernés lors de la préparation du Protocole national sur l'emballage, CCME, mai 1990; et Les bases techniques du Protocole national sur l'emballage : rapport sommaire, CCME, février 1992.

d'atteindre cet objectif au moyen de mesures volontaires. Ils ont toutefois ajouté qu'ils commençaient immédiatement à préparer des lois et des règlements compatibles, en vue de concrétiser les réductions nécessaires. »

CHAPITRE DEUX

Sommaire des activités du Groupe de travail

Premières étapes menant au Protocole : le plan d'action pour le PNE

Après l'adoption du Protocole en mars 1990, le CCME a demandé au Groupe de travail national sur l'emballage de continuer de se réunir pour assurer la mise en œuvre du Protocole - ainsi que des politiques et du plan d'action qu'on y trouvait.

À sa réunion d'avril 1990, à Québec, le Groupe de travail a déterminé qu'il fallait absolument que l'industrie, les consommateurs et les gouvernements prennent connaissance du Protocole et y donnent suite. L'atteinte des objectifs supposait une action volontaire concrète.

Environnement Canada a embauché du personnel supplémentaire pour collaborer avec le Groupe de travail et, au fil des besoins, a retenu des consultants pour appuyer diverses initiatives. Au départ, le Groupe de travail a concentré ses efforts sur les priorités choisies par le CCME, notamment l'examen et l'élaboration de lois et règlements, la mise en place d'une infrastructure, l'établissement d'une base de données, la création d'un Code de bonnes pratiques, et les communications.

Le Groupe de travail a également décidé de poursuivre la publication du *Bulletin PNE*², pour faire le point sur son activité et les initiatives industrielles.

Outre ces priorités, le Groupe de travail a dressé une ambitieuse liste énumérant les dossiers méritant une intervention entre 1990 et 1992. Parmi les principaux points, on trouvait les suivants :

- élaboration d'un cadre pour l'analyse du cycle de vie environnemental;
- établissement de « profils environnementaux » de l'emballage;
- examen et évaluation des politiques et des pratiques gouvernementales entravant la mise en application du Protocole;
- élaboration de plans d'action industriels.

² Le premier numéro du *Bulletin PNE* remonte à décembre 1989. Dix-sept numéros ont été publiés durant l'existence du Groupe de travail. Le numéro final, consistant en une édition spéciale annonçant les résultats de l'Enquête nationale de 1996 sur l'emballage, a paru en février 1998.

Code canadien de bonnes pratiques d'emballage

Pour aider l'industrie à atteindre les objectifs de détournement des déchets fixés par le Protocole, un Groupe de travail a été créé en 1990, dont le mandat était d'élaborer un « code de bonnes pratiques » devant guider l'action de l'industrie. Ce code reconnaissait au départ les fonctions essentielles des emballages qu'on ne peut compromettre - notamment quant à l'intégrité des produits et aux impératifs de santé et sécurité -, de même que la nature des problèmes associés à la gestion des déchets au Canada.

Le *Code canadien de bonnes pratiques d'emballage*³ a été officiellement diffusé à l'occasion de la réunion tenue à Halifax, en novembre 1991, par les ministres membres du CCME. Distribué à grande échelle (plus de 8 000 exemplaires ont été distribués par les associations industrielles), le Code fait la promotion de l'excellence dans l'emballage en aidant l'industrie à choisir, à concevoir et à produire des emballages qui soient conformes aux politiques et aux objectifs du PNE.

Le Code incite les entreprises à s'engager vis-à-vis des objectifs du Protocole par l'adoption d'un énoncé de politique et l'adoption de mesures précises visant l'atténuation des effets environnementaux des emballages. Il est assorti d'un questionnaire qui aide les entreprises à mieux comprendre et prendre en compte les répercussions environnementales des emballages, et il leur recommande de dresser des plans d'action pour :

- recenser tous les emballages produits, utilisés ou éliminés par l'entreprise;
- adopter, dans leur propre secteur industriel, un code de pratiques régissant la conception, l'utilisation et la commercialisation des produits et des emballages;
- appliquer à l'interne le Code, selon la hiérarchie des « 3 R »;
- mettre à contribution le personnel comme partenaires dans le processus de mise en œuvre;
- prendre note de la totalité des mesures adoptées et des résultats obtenus à l'interne au sujet des déchets d'emballage.

Pour étayer le Code, le Groupe de travail a produit une série de lignes directrices sur la vérification des emballages⁴, qui servent d'outils pour aider les propriétaires de marques - fabricants ou distributeurs - à évaluer et à quantifier la quantité d'emballage utilisée pour emballer et mettre en marché leurs produits. Elles fournissent également aux entreprises des renseignements essentiels à l'élaboration de plans de travail pour la réduction des emballages. Ces plans de travail visent à réduire le volume d'emballage employé et à tirer le maximum du détournement des déchets d'emballage résultant de la consommation de leurs produits.

Législation et réglementation

³ *Code canadien de bonnes pratiques d'emballage*, CCME (EPC-NAPP-35F), novembre 1991.

⁴ *L'audit d'emballage et le plan de réduction des emballages : Lignes directrices pour l'atteinte des objectifs du Protocole national sur l'emballage par l'entreprise*, CCME (EPC-NAPP-44F), juin 1992.

En 1990, avec l'aide de Justice Canada, un sous-comité du Groupe de travail a entrepris d'examiner la question des pouvoirs législatifs et réglementaires entourant l'emballage, et de passer en revue la législation existante dans ce domaine. Le sous-comité a proposé l'adoption de lois habilitantes qui soient uniformes à l'échelle nationale, et qui confèreraient aux instances fédérales ou provinciales compétentes le pouvoir de régler tous les aspects couverts par les lois touchant l'emballage.

Voici les objectifs particuliers visés par le plan de travail sur l'élaboration de lois et règlements :

- encourager tous les gouvernements à uniformiser et à harmoniser, à l'échelle nationale, leurs lois sur l'emballage;
- instaurer des règles du jeu équitables, tant au Canada qu'à l'étranger, pour les producteurs et les utilisateurs d'emballages;
- assurer l'atteinte des objectifs de détournement des déchets fixés par le Protocole.

À leur réunion de mai 1991, les sous-ministres du CCME ont avalisé les *Recommandations sur les éléments fédéraux et provinciaux de la législation sur l'emballage*, formulées par le Groupe de travail sur l'emballage⁵, et ils ont convenu d'intégrer les éléments proposés à leurs différentes lois respectives régissant la gestion des déchets. On avait organisé les travaux du sous-comité de façon à assurer la mise en place pour décembre 1992 d'une législation sur l'emballage advenant un échec des mesures volontaires instaurées pour atteindre le premier objectif du Protocole, soit un détournement de 20 % pour 1992.

Une seconde recension des lois canadiennes sur l'emballage a été publiée en mars 1996. Ce document, intitulé *Packaging Legal Review*⁶, s'intéressait aux lois, aux règlements et aux lignes directrices ou aux stratégies fédéraux, provinciaux et territoriaux ayant trait à la réduction, au réemploi, au recyclage ou à la bonne gestion des déchets d'emballage. On y comparait également la législation aux *Recommandations sur les éléments fédéraux et provinciaux de la législation sur l'emballage*, publiées précédemment. Par la suite, un examen plus détaillé des lois fédérales a également été entrepris⁷.

⁵ *Protocole national sur l'emballage : Recommandations sur les éléments fédéraux et provinciaux de la législation sur l'emballage*, Groupe de travail national sur l'emballage, février 1991.

⁶ *Packaging Legal Review*, préparé par l'Environmental Law Centre, Edmonton, pour Environnement Canada, 31 mars 1996.

⁷ *Federal Packaging Legislation*, préparé par l'Environmental Law Centre, Edmonton, pour Environnement Canada, mars 1997.

La recension effectuée en 1996 révélait que chaque gouvernement canadien a des dispositions législatives applicables à l'emballage et que plusieurs provinces avaient adopté certains éléments des recommandations législatives du Groupe de travail. Certaines de ces dispositions prévoyaient des mécanismes limitant les effets environnementaux des emballages, alors que d'autres, en vigueur depuis longtemps - peut-être avant même le Protocole -, faisaient partie intégrante de la stratégie de gestion des déchets du gouvernement concerné.

Établissement du Système de surveillance national de l'emballage et estimations de référence pour 1988

En juillet 1990, on a demandé à un consultant de concevoir et de mettre à l'essai une base de données sur l'emballage au Canada. On souhaitait ainsi obtenir des données de référence pour les déchets d'emballage de l'année 1988 et instaurer un programme de surveillance mesurant le degré d'atteinte des objectifs de détournement prévus au Protocole. La base de données permettrait de surveiller le type, la quantité et la valeur des emballages produits, utilisés, réutilisés, recyclés et éliminés au Canada.

Faute de données disponibles, les estimations de référence pour 1988⁸ reposaient sur :

- l'enquête menée en 1988 par Statistique Canada auprès des manufacturiers canadiens, qui a fourni de l'information (valeurs en argent et en poids) sur la production et l'utilisation d'emballages;
- les données de l'industrie sur la production brute (en poids) de divers types de matériaux, et quantité totale d'emballages réutilisés et recyclés, par type de matériau;
- les données de Douanes Canada (en dollars) sur l'importation et l'exportation d'emballages vides, par type de matériau, et de produits manufacturés.

Statistique Canada a préparé et fourni des données concernant 31 secteurs industriels (23 représentant des utilisateurs et des producteurs des secteurs manufacturiers, et 8 représentant des secteurs non manufacturiers), et huit types de matériaux d'emballage, subdivisés en 31 sous-catégories. Ces données ont constitué l'assise du Système de surveillance national de l'emballage (SSNE).

À l'automne 1990, pour faciliter la détermination des exigences conceptuelles de la base de données, on a expédié un questionnaire préliminaire à 5 262 établissements canadiens représentatifs. Le questionnaire s'appuyait également sur des vérifications de déchets permettant de contrôler l'information recueillie et de mieux roder la méthodologie retenue.

⁸ *National Packaging Protocol 1988 Benchmark Estimates*, préparé pour le CCME par le Groupe de travail national sur l'emballage, décembre 1992.

Publication des résultats de l'Enquête nationale sur l'emballage de 1990

La première enquête exhaustive sur les emballages effectuée sous l'égide du SSNE a été réalisée pour l'année civile 1990. On souhaitait ainsi expérimenter la méthodologie du SSNE et obtenir une évaluation mitoyenne (entre l'année de référence 1988 et la date butoir du 31 décembre 1992) du degré d'atteinte du premier objectif fixé par le Protocole, soit un détournement de 20 %.

Les résultats, diffusés à la réunion des ministres du CCME au printemps 1992⁹, révélaient que la quantité de déchets d'emballage mis au rebut en 1990 avait baissé de 14 % par rapport à 1988. Cette tendance encourageante était étayée par une diminution de 5 % de la quantité totale d'emballages employés durant la même période.

Résultats de l'Enquête nationale sur l'emballage de 1992

L'enquête concernant l'objectif fixé pour 1992 a débuté en janvier 1993. Statistique Canada a alors recueilli des données auprès de 10 000 établissements, et les résultats ont été publiés dans le *Rapport d'étape 1992*¹⁰, à la réunion de novembre 1993 des ministres du CCME. On y apprenait que la quantité de déchets d'emballage éliminés avait chuté de 21 % entre 1988 et 1992. À l'échelle nationale, l'objectif fixé par le PNE pour 1992 était dès lors atteint.

Malgré les progrès accomplis à l'échelle nationale, on observait des variations quant au degré de succès obtenu d'une région à l'autre du pays ainsi qu'entre les divers secteurs industriels et types de matériaux. Le degré de succès a été déterminé comme étant une fonction de l'activité industrielle et de l'infrastructure en place pour recueillir les emballages usagés et traiter les matières secondaires. Le *Rapport d'étape 1992* soulignait également que les stratégies de réduction et les nouvelles initiatives devraient cibler les emballages de consommation ainsi que les emballages utilisés pour l'entreposage, le transport et la présentation.

Initiatives, outils et campagnes du Groupe de travail

Outre les vastes efforts de surveillance déployés par le Groupe de travail, des travaux ont été entrepris dans d'autres domaines prioritaires pour obtenir l'aide et l'information nécessaires à l'atteinte des objectifs du Protocole.

⁹ *Protocole national sur l'emballage - Résultats de l'Enquête nationale sur l'emballage de 1990*, préparée pour le CCME par le Groupe de travail national sur l'emballage, décembre 1992.

¹⁰ *Protocole national sur l'emballage - Rapport d'étape 1992*, CCME (EPC-NAPP-81F), novembre 1993.

En 1991, on a formé un comité technique pour faire enquête sur la quantité de métaux lourds présents dans les encres, les teintures et les adhésifs requis pour la production et l'impression d'emballages. Cette initiative faisait suite à une proposition législative mise de l'avant par la *Coalition of Northeastern Governors* (CONEG), aux États-Unis, pour restreindre l'emploi des substances toxiques dans les emballages. Ce comité a confirmé que les normes appliquées par les entreprises canadiennes étaient déjà équivalentes à celles proposées par la CONEG, voire plus sévères encore.

Pour ce qui concerne l'évaluation du cycle de vie, le Groupe de travail a produit plusieurs rapports prônant l'adoption de méthodes basées sur la gestion du cycle de vie des emballages. On a publié en 1994 le rapport *Sources de données pour l'analyse du cycle de vie des produits canadiens d'emballage*¹¹, qui examinait et évaluait les données à employer pour déterminer les besoins en ressources et en énergie découlant du cycle de vie de six matériaux d'emballage, ainsi que les déchets produits. Par la suite, en décembre 1994, Environnement Canada publiait un rapport estimant l'allègement et l'alourdissement des pressions qui s'exercent sur l'environnement et qui sont associées aux objectifs de détournement atteints par le Protocole¹².

En août 1994, on publiait *Profils environnementaux : Lignes directrices pour l'atteinte des objectifs du Protocole national sur l'emballage par l'entreprise*¹³. L'année suivante, ce document a été largement diffusé, en compagnie d'une fiche d'information décrivant comment cette méthode avait profité à une entreprise québécoise de produits plastiques, GenPak. En recourant au profil environnemental, les entreprises pouvaient dorénavant améliorer leur rendement du point de vue de l'environnement en consommant moins de ressources et en réduisant leurs déchets.

Les efforts déployés par le Groupe de travail concernant la gestion et l'évaluation du cycle de vie ont contribué à l'élaboration de la *Canadian Raw Materials Database* (base de données canadienne sur les matières premières), une initiative volontaire soutenue par l'industrie en vue de recueillir, depuis la production jusqu'à la porte de l'usine¹⁴, des données sur l'utilisation et la production de cinq matières premières (aluminium, acier, plastique, verre et bois).

En juillet 1993, Industrie Canada a établi un document d'orientation sur l'étiquetage en matière d'environnement, surtout pour faire face aux problèmes touchant le libellé des étiquettes sur le recyclage et le contenu recyclé. Les *Principes et lignes directrices sur les représentations*

¹¹ *Sources de données pour l'analyse du cycle de vie des produits canadiens d'emballage*, CCME (EPC-NAPP-85F), révisé, mars 1994.

¹² *Estimation of the Environmental Impacts of the National Packaging Protocol*, préparé par Proctor & Redfern et soumis à Environnement Canada, décembre 1994.

¹³ *Profils environnementaux : Lignes directrices pour l'atteinte des objectifs du Protocole national sur l'emballage par l'entreprise*, CCME (EPC-NAPP-84F), août 1994.

¹⁴ L'inventaire du cycle de vie effectué par la base de données canadienne sur les matières premières comprend les trois étapes suivantes pour chaque matériau : acquisition de matières premières, traitement intermédiaire, production du produit final.

*concernant l'environnement sur les étiquettes et dans la publicité*¹⁵ fixent des lignes directrices relatives à l'utilisation du ruban de Möbius (symbole du recyclage), à l'emploi du mot « recyclable » et aux représentations quant au contenu recyclé. Le document a été rédigé de concert et en consultation avec des associations (dont bon nombre siègent également au Groupe de travail) représentant des groupes de citoyens, des fabricants, des distributeurs, des détaillants et des publicitaires.

Autres activités de soutien

Depuis l'adoption du Protocole en 1990, les membres du Groupe de travail ont activement appuyé les objectifs de détournement dans leurs propres secteurs. L'industrie a fortement investi dans la création d'emballages et dans les systèmes et matériaux d'emballage. De nouveaux capitaux ont été investis dans la capacité des marchés secondaires, et l'on a observé une croissance substantielle dans les infrastructures municipales de collecte des déchets. Les membres du Groupe de travail ont aussi indirectement déployé d'énormes efforts de soutien. Voici un aperçu de certaines de ces initiatives, illustrant la diversité du soutien accordé aux politiques du Protocole.

- Le Conseil de l'environnement des emballages de papier et de carton a vu le jour en 1990, pour coordonner et diriger les activités de détournement du secteur des emballages de papier.
- L'*Environment and Plastics Industry Council* (EPIC) a fourni une aide technique pour le détournement des emballages de plastique et a parrainé des programmes pilotes.
- Lors de sa conférence-exposition annuelle, l'Association canadienne de l'emballage décerne des prix pour les emballages respectueux de l'environnement.
- Le CCME et la Fédération canadienne des municipalités ont conjointement produit un guide pour la promotion de la réduction des déchets d'emballage au niveau municipal¹⁶. Conçu pour mieux faire connaître la problématique locale des déchets d'emballage, le guide comporte des fiches d'information, une description de divers programmes pilotes et une « vérification à l'intention du consommateur ». En novembre 1993, le guide a servi à une campagne d'incitation à la réduction des déchets d'emballage pour la période de Noël, où l'on sondait également les consommateurs sur leur perception des emballages.

¹⁵ *Principes et lignes directrices sur les représentations concernant l'environnement sur les étiquettes et dans la publicité*, Industrie et Sciences Canada, juillet 1993.

¹⁶ *Guide de réduction des déchets d'emballage à l'intention des municipalités*, FCM et CCME, CCME-NAPP-65F, non daté (1993).

- La FCM a lancé un plan d'action en sept points financé par son caucus des maires des grandes villes, elle a parrainé une importante activité de promotion des systèmes municipaux de tarification de l'utilisateur¹⁷ et publié un guide pour la réduction des déchets d'emballage par l'adoption de judicieuses pratiques d'approvisionnement¹⁸.
- La *Environmentally Sound Packaging Coalition of Canada* a lancé un programme d'information écologique pour les consommateurs de la Colombie-Britannique (« Green Shopper »), et publié à leur intention des fiches d'information sur la réduction des déchets d'emballage.
- *Ontario Multi-Material Recycling Inc. II* (OMMRI II) : *Corporations in Support of Recycling Inc.* et Collecte Sélective Québec (CSQ), deux entreprises privées, offrent des conseils techniques et une aide financière au démarrage de programmes municipaux de recyclage.
- En Nouvelle-Écosse, l'industrie a volontairement contribué au Resource Recovery Fund de 1991 à 1996 pour financer le détournement des déchets.
- En 1992, les Fabricants de produits alimentaires et de consommation du Canada et le Conseil canadien de la distribution alimentaire ont dirigé une coalition industrielle dans le cadre du Regroupement de l'industrie canadienne pour la responsabilité des emballages (RICRE).
- En septembre 1994, Environnement Canada a parrainé un atelier Canada-Allemagne sur la réduction des déchets d'emballage, pour mieux connaître les réalisations et les problèmes du programme allemand et mettre en commun l'expérience acquise par les deux pays dans le détournement des déchets d'emballage.

Réorganisation du Groupe de travail et renouvellement de l'engagement

Au printemps 1994, pour rationaliser le processus décisionnel et élargir la participation, on a réorganisé le Groupe de travail et formé des caucuses, des sous-comités et un comité directeur. Au début de 1995, cependant, il était devenu manifeste que cette restructuration ne donnait pas les résultats escomptés : le Groupe de travail ne s'était pas réuni depuis plus d'un an et, selon de nombreux membres, il s'éparpillait dans son activité. On estimait également que certains gouvernements semblaient moins déterminés à réduire les emballages et les déchets, et que la mise en place d'une démarche coordonnée pour le détournement des déchets d'emballage devenait moins prioritaire.

Ces problèmes ont pris de l'ampleur au printemps 1995, lorsqu'Environnement Canada a annoncé qu'il renonçait à son rôle de leader dans l'application du Protocole, en raison d'une opération fédérale d'examen du budget et des programmes. Cependant, face aux vives inquiétudes exprimées par la Fédération canadienne des municipalités, l'industrie, des organismes écologistes et d'autres intervenants, Environnement Canada a revu sa position et repris les rênes de la présidence et du secrétariat, à l'automne 1995.

¹⁷ *A Municipal Guide on Economic Instruments to Support Municipal Waste Management Programs*, Fédération canadienne des municipalités, FCM-3519-E, non daté (1996).

¹⁸ *The Packaging Waste Reduction Guide: Minimizing Solid Waste Through Efficient Procurement Practices*, Fédération canadienne des municipalités, FCM3-3502-B, non daté.

C'est dans ce contexte que le Groupe de travail a tenu en octobre 1995 un important atelier de trois jours¹⁹, où l'on a réévalué les activités du Groupe de travail, cerné les défis d'avenir et planifié l'évaluation du degré d'atteinte de l'objectif fixé pour 1996 (détournement de 35 % des déchets d'emballage). Les membres du Groupe de travail ont profité de l'atelier pour réaffirmer les six politiques initiales et les objectifs du PNE, et pour réitérer le besoin de plans d'action pour chaque secteur industriel.

Principes de responsabilité pour l'emballage

En 1995 et 1996, le Groupe de travail a consacré beaucoup d'efforts au dossier de la responsabilité en matière d'emballage. Un sous-comité a travaillé durant plusieurs mois à bâtir un consensus parmi les intervenants au sujet d'une série de principes de responsabilité, qui ont été adoptés par le Groupe de travail à sa réunion de janvier 1996 et avalisés par les ministres du CCME à leur rencontre de mai 1996²⁰.

Aux yeux du CCME et du Groupe de travail, la responsabilité en matière d'emballage supposait une coopération entre l'industrie, les gouvernements et les consommateurs, de façon à assurer que toutes les étapes du cycle de vie d'un emballage aient le moins d'effets sur l'environnement. Voici quelques-uns des grands thèmes couverts par les principes :

- le partage des responsabilités concernant les répercussions environnementales des déchets d'emballage entre les consommateurs, les industries et les gouvernements;
- la nécessité d'instaurer des programmes de responsabilité qui soient uniformes à l'échelle nationale, mais suffisamment souples pour tenir compte des particularités régionales;
- la promotion du développement des marchés et l'utilisation des matériaux récupérés;
- la nécessité d'une tarification selon les coûts véritables, de façon à internaliser les coûts de la gestion des déchets d'emballage et à transmettre les signaux adéquats aux consommateurs et aux producteurs de biens emballés.

Atteinte anticipée des objectifs : les résultats de 1996

Avant d'amorcer l'Enquête de 1996 dans le cadre du Système de surveillance national de l'emballage, Statistique Canada a mené, au nom du Groupe de travail, une étude préparatoire pour passer en revue la méthodologie de l'enquête et définir diverses options de réduction des coûts. On a décidé d'effectuer cette étude en raison de l'expérience acquise lors de l'enquête de 1992 et des contraintes budgétaires imposées au CCME.

L'étude, qui s'est déroulée de mai à juillet 1996, visait à examiner la méthodologie employée dans l'Enquête de 1992 en vue de réduire les coûts des enquêtes subséquentes tout en préservant

¹⁹ *Atelier du Groupe de travail national sur l'emballage, 4-6 octobre 1995*, préparé par SENES Consultants Ltd. de concert avec M.W. Rowe and Associates, octobre 1995.

²⁰ *Principes directeurs en matière de responsabilité totale pour l'emballage*, Groupe de travail national sur l'emballage, CCME, mai 1996.

l'intégrité et la comparabilité des données. On a fixé des options de réduction des coûts, cerné une méthodologie à privilégier et dressé un budget pour l'enquête de 1996.

À partir des recommandations formulées dans l'étude préparatoire, on a envoyé en avril et mai 1997 des questionnaires faisant un retour sur l'enquête de 1996, pour mesurer les progrès réalisés dans l'atteinte de l'objectif (détournement de 35 %). L'enquête a été menée après quelques modifications méthodologiques faisant suite à des problèmes survenus en 1992 et a été touchée par des contraintes budgétaires, mais cela n'a pas compromis la comparabilité des résultats avec ceux des enquêtes précédentes.

Le CCME a publié en janvier 1998 les résultats de l'Enquête de 1996, dans le *Rapport d'étape 1996*²¹. On y apprenait que le Canada avait atteint quatre ans à l'avance son objectif fixé pour l'an 2000, soit un détournement de 50 % des déchets d'emballage. L'Enquête de 1996 faisait état d'une baisse de 51 % par rapport aux estimations de référence établies en 1988. Malgré l'impossibilité de faire la différence, dans les résultats de l'enquête, entre les emballages industriels et les emballages de consommation ou domestiques, on pense que les gains les plus importants (en poids) obtenus dans le détournement se situaient dans les secteurs de l'expédition, de la fabrication et de la distribution. Les effets ainsi exercés en amont de la filière ont mené à de meilleurs progrès au niveau du consommateur, déjà bien engagé sur la bonne voie en raison de diverses tendances (allégement, achats en vrac, recyclage résidentiel, etc.).

Dans les recommandations qu'il formulait au CCME dans le *Rapport d'étape 1996*, le Groupe de travail reconnaissait qu'en dépit d'une atteinte anticipée de l'objectif fixé pour l'an 2000, la mise en oeuvre du Protocole n'était pas terminée, et qu'il fallait poursuivre les efforts dans les secteurs suivants :

- Achever l'analyse exhaustive et l'interprétation des résultats de 1996, pour orienter les activités ultérieures.
- Accorder davantage d'attention aux politiques sur l'emballage présentées dans le Protocole. Le Groupe de travail devrait de nouveau concentrer ses efforts sur les six politiques concernant l'emballage et s'en inspirer dans l'élaboration de ses futurs travaux.
- Entreprendre l'enquête de l'an 2000 pour garantir le maintien des tendances qui touchent actuellement l'élimination des déchets d'emballage.

²¹ *Protocole national sur l'emballage - Rapport d'étape 1996*, CCME, 1998.

Dissolution du Groupe de travail

Au printemps 1996, on a annoncé que le CCME subirait d'importantes compressions budgétaires pour l'exercice 1996-1997, durant lequel le total des contributions des gouvernements membres du CCME chuterait de 41,3 % par rapport à l'année précédente. Face à une telle réduction, le CCME a décidé de réaffecter à d'autres priorités les fonds de réserve initialement alloués au dossier des emballages (et mis de côté pour la réalisation de l'Enquête de 2000).

Pour faire suite à l'atteinte anticipée de l'objectif fixé pour l'an 2000 et à la réorientation des priorités au CCME résultant des coupes budgétaires, le Groupe de travail a été prié de se dissoudre. Pour conclure presque une décennie d'activités, le Groupe de travail a décidé de rédiger un rapport final, de mettre au point une méthode de caractérisation des déchets qui permettrait de faire un suivi constant du détournement des déchets d'emballage et de dresser un inventaire préliminaire des programmes de détournement des déchets de production et d'emballage au Canada, financés en tout ou en partie par l'industrie et les consommateurs.

CHAPITRE TROIS

Revue des objectifs et des six politiques sur l'emballage

Le Protocole comprenait trois objectifs et six politiques visant à faciliter l'atteinte du but global, à savoir réduire de 50 % les déchets d'emballage.

Les objectifs
<p style="text-align: center;">Avant le 31 décembre 1990</p> <p>Toutes les provinces devront avoir mis en place un programme de collecte de données coordonné sur le plan national, pour permettre la surveillance continue des objectifs suivants.</p>
<p style="text-align: center;">Avant le 31 décembre 1992</p> <p>La quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne pourra être supérieure à 80 % de ce qui a été envoyé en 1988.</p>
<p style="text-align: center;">Avant le 31 décembre 1996</p> <p>La quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne pourra être supérieure à 65 % de ce qui a été envoyé en 1988.</p>
<p style="text-align: center;">Avant le 31 décembre 2000</p> <p>La quantité d'emballage envoyée à l'élimination ne pourra être supérieure à 50 % de ce qui a été envoyé en 1988.</p>
<p>CINQUANTE (50) POUR CENT DE CE DÉTOURNEMENT SERA RÉALISÉ PAR L'INTERMÉDIAIRE DE NOUVELLES RÉDUCTIONS À LA SOURCE ET DE NOUVELLES RÉUTILISATIONS. LES PROGRAMMES DE RÉCUPÉRATION-RECYCLAGE DEVRONT PERMETTRE LE RESTE DE CE DÉTOURNEMENT. LES OBJECTIFS CHIFFRÉS SERONT REVUS ANNUELLEMENT.</p> <p>Ces objectifs cumulatifs sont établis à l'échelle nationale. Dans certaines provinces, les objectifs initiaux peuvent être plus élevés afin de correspondre aux objectifs provinciaux de gestion des déchets. Un cadre réglementaire devra être mis en place rapidement dans l'éventualité où ces objectifs ne seraient pas atteints.</p> <p>Des objectifs spécifiques seront établis pour les secteurs industriels afin d'atteindre ces objectifs. Les secteurs industriels incapables de répondre à ces exigences devront fournir une documentation adéquate ainsi que les objectifs qu'ils se proposent d'atteindre, un an avant les délais prescrits.</p> <p>Les objectifs et les actions seront révisés et améliorés pendant et après cet échéancier afin d'atteindre une plus grande réduction.</p> <p>* Les objectifs de détournement sont mesurés en poids. Les programmes de récupération-recyclage incluent les actions municipales, commerciales, industrielles et institutionnelles.</p>

Au moment d'ébaucher les objectifs (détournement de 20 %, 35 % et 50 %), on ignorait s'il était possible de réduire de moitié le total des déchets d'emballage mis au rebut. On a fixé des

objectifs absolus, sans tenir compte d'une hausse ou d'une baisse de la quantité totale d'emballages dans une conjoncture économique fluctuante. On ne prenait pas non plus en considération la croissance du nombre d'utilisateurs des emballages (population canadienne).

Cependant, une fois atteint l'objectif absolu en 1996, on a constaté qu'il s'était produit, par habitant, une baisse de 56 % dans la quantité d'emballages envoyés au rebut, malgré une hausse de 11 % de la population durant cette période.

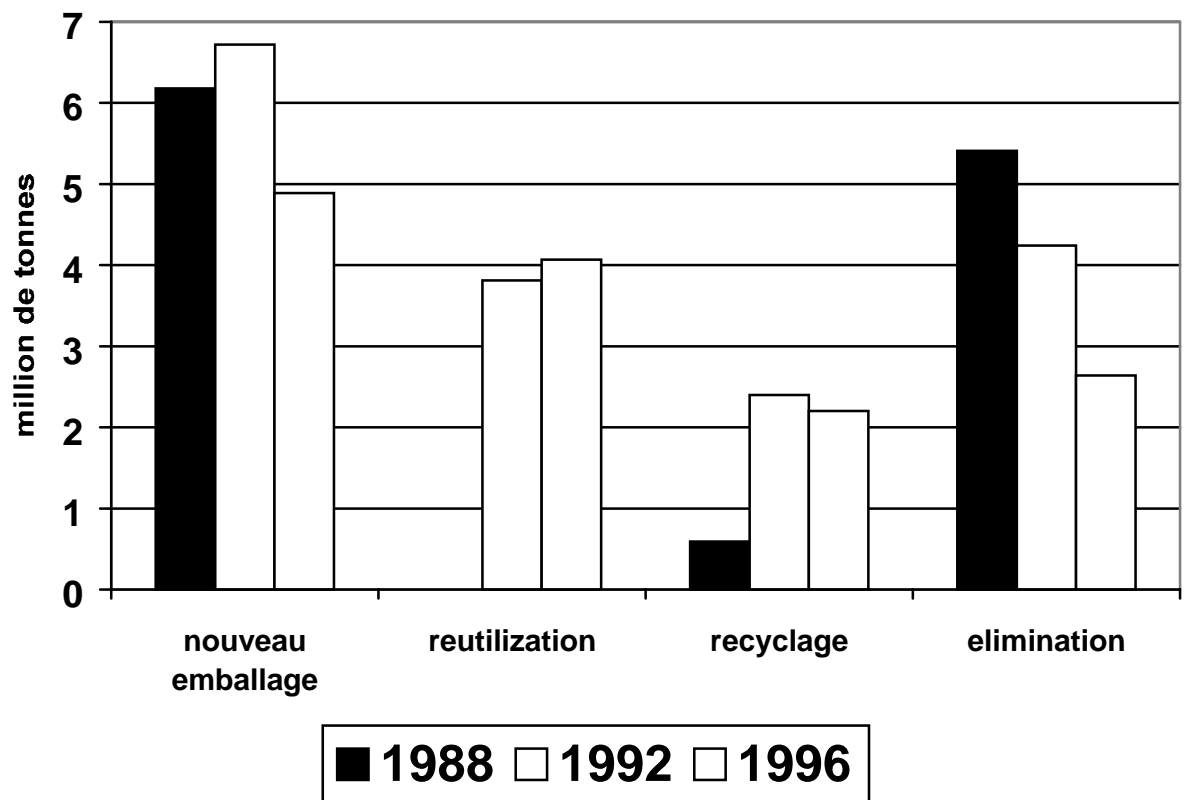
Le Protocole proposait également une hiérarchie d'options de traitement. Cinquante pour cent des détournements devait être réalisé à l'aide de nouvelles réductions à la source et de nouvelles initiatives de réutilisation, le reste étant l'affaire du recyclage.

Malgré la difficulté de mesurer les réductions à la source, les enquêtes révèlent un succès considérable. L'utilisation de nouveaux emballages a chuté de 21 % entre 1988 et 1996, et de 27 % entre 1992 et 1996. En 1996, 47 % des emballages étaient constitués de matériaux réutilisés. Quant au recyclage, il avait augmenté de 273 % depuis 1988, pour représenter maintenant 25 % de tous les emballages employés.

Un sommaire des résultats de 1996, en millions de tonnes, tiré de *Protocole national sur l'emballage – Rapport d'étape 1996*:

$$\text{utilization} + (\text{importé} - \text{exporté}) - \text{réutilisation} - \text{recyclage} = \text{elimination}$$
$$8.74 + 0.17 - 4.07 - 2.20 = 2.64$$

Sommaire des Données de l'Emballage National



PROBLÈMES

- Même s'il souhaitait vivement jauger l'efficacité du Protocole en se basant sur les objectifs, le Groupe de travail a constaté que la mesure en poids ne donne pas une idée véritable du rendement environnemental. Par conséquent, même si l'atteinte des objectifs a été perçue comme un grand succès, le Groupe de travail a reconnu le caractère incomplet d'une telle mesure.
- Jusqu'à la réalisation des enquêtes nationales (une enquête pilote pour 1990 et deux enquêtes subséquentes pour 1992 et 1996), il était difficile de déterminer si les objectifs nationaux seraient atteints. C'est pourquoi le Groupe de travail n'a pas examiné les objectifs en pourcentage sur une base annuelle, même s'il a fini par reconnaître également la validité d'une mesure des détournements par habitant, ainsi qu'il l'a signalé dans ses rapports d'étape.

- Alors que le Protocole prévoyait l'établissement de cibles précises pour les secteurs industriels, on ne l'a pas fait. Le cas échéant, le Groupe de travail devait être avisé un an à l'avance d'une non-réalisation de ces objectifs. Cependant, comme les objectifs de détournement reposaient sur des chiffres absolus, il s'est avéré extrêmement difficile pour l'un ou l'autre des 31 secteurs industriels de déterminer à l'avance s'il pourrait atteindre son objectif, puisque les résultats dépendaient fortement du volume (alors inconnu) des ventes annuelles.
- Bien que certains observateurs aient contesté la validité des estimations de référence pour 1988, elles constituaient à ce moment-là les meilleures données disponibles et ont été acceptées par le Groupe de travail comme cadre de référence pour la mesure des progrès. Une comparaison entre ces estimations et les données de l'Enquête de 1996 révèle qu'en moyenne, l'utilisation d'emballages par chaque famille canadienne a diminué de 21 % entre 1988 et 1996, et que la proportion d'emballages destinés à l'enfouissement ou à l'incinération était passée de 80 % à seulement 30 %.
- La réduction à la source s'est avérée un élément difficile à mesurer. Tout d'abord, le Groupe de travail a dû décider comment procéder. Deux méthodes principales s'offraient à lui : par une caractérisation des déchets aux lieux d'élimination, ou au point de production à l'étape de la fabrication. On a choisi de mesurer à l'étape de la fabrication. On a également décidé de mesurer selon le poids, puisqu'il s'agissait d'une méthode plus facile et plus uniforme.
- On avait prévu mener une enquête pour l'an 2000. Cependant, eu égard aux coûts engendrés par l'élaboration de la méthode d'analyse, par la réalisation de l'enquête et par l'analyse des résultats, et considérant que les objectifs fixés avaient été atteints, le CCME a décidé de ne plus financer l'enquête prévue pour l'an 2000.

Les politiques

Politique n° 1

Tout emballage aura un minimum d'effets sur l'environnement

L'impact de l'emballage sur l'environnement va plus loin que les effets de son élimination : la quantité de déchets n'est pas la seule question. La production et le transport de l'emballage consomment des ressources et de l'énergie. Il faudra donc inclure les conséquences plus vastes sur l'environnement dans l'évaluation des incidences de l'emballage.

On y parviendra en préparant des profils environnementaux pour chaque type d'emballage, qui devront être suivis par la conception d'un produit nouveau dont les effets négatifs sur l'environnement seront moindres. La politique stimulera la recherche et le développement de nouveaux produits d'emballage ayant un effet minimal sur l'environnement.

Bon nombre des rapports commandés dans le cadre de l'élaboration du Protocole (*Utilisation d'emballages au Canada*, *Cycle de vie environnemental de l'emballage* et *La consommation domestique et l'emballage*) ont contribué à faire mieux connaître les effets environnementaux de la production, de l'utilisation et de l'élimination des emballages.

Le Groupe de travail lui-même a produit les documents *Sources de données pour l'analyse du cycle de vie des produits canadiens d'emballage* (mars 1994), *Profils environnementaux : Lignes directrices pour l'atteinte des objectifs du Protocole national sur l'emballage par l'entreprise* (août 1994) et *Estimation of the Environmental Impacts of the National Packaging Protocol* (décembre 1994).

D'autres publications antérieures du Groupe de travail, comme le *Code canadien de bonnes pratiques d'emballage* (novembre 1991) et *L'audit d'emballage et le plan de réduction des emballages* (juin 1992), ont contribué à attirer l'attention sur l'importance de réduire les incidences environnementales.

Mesure 1

Le gouvernement fédéral, en consultation avec un groupe multipartite, entreprendra la mise au point de méthodes et de lignes directrices à utiliser pour établir les profils environnementaux de l'emballage, permettant aux usagers d'établir des comparaisons en matière de choix d'emballage.

Politique n° 1

Environnement Canada, avec l'aide du Groupe de travail, a élaboré des lignes directrices (voir la note en bas de page 13) sur la réalisation de profils environnementaux en matière d'emballages, et a fourni comme modèle une étude de cas.

Mesure 2

L'industrie devra réaliser des profils environnementaux de ses emballages conformément aux lignes directrices du gouvernement fédéral susmentionnées, afin de déterminer les effets environnementaux de la production, de l'emploi et de l'élimination de ses emballages.

Politique n° 1

À titre individuel, de nombreuses entreprises ont dressé le profil environnemental de leur utilisation interne des emballages, notamment par l'adoption de systèmes de gestion de l'environnement et de méthodes prônées par l'Organisation internationale de normalisation, dont la série de normes environnementales ISO 14000. Le Groupe de travail n'a pas passé en revue ces profils.

Mesure 3

En fonction des conclusions de ces profils, l'industrie préparera des plans d'action et des programmes en vue de réduire les effets sur l'environnement et de gérer ses emballages par l'intermédiaire de la réduction à la source, du réemploi et du recyclage.

Politique n° 1

De nombreuses entreprises individuelles ont recouru à des systèmes de gestion de l'environnement, ainsi qu'aux documents *Code canadien de bonnes pratiques d'emballage* et *L'audit d'emballage et le plan de réduction des emballages* (préparés sous l'égide du Groupe de travail), pour atteindre leurs propres objectifs et (collectivement) ceux prévus au Protocole.

Mesure 4

Un groupe multipartite sera établi en vue :

- a) de préciser les initiatives et les priorités de recherche et de développement;
- b) de trouver de nouveaux débouchés commerciaux.

Politique n° 1

Le Groupe de travail a réalisé de nombreuses études qui sont venues donner suite à cette mesure. Cependant, on n'a pas formé de groupe multipartite distinct, exclusivement pour soutenir cette mesure. Divers secteurs ou entreprises ont plutôt, individuellement, déterminé leurs propres possibilités de recherche-développement.

Les membres du Groupe de travail issus de l'industrie ont aussi, avec Environnement Canada, joué un rôle de premier plan dans la création d'une base de données canadienne sur les matières premières, qui aidera les fabricants, les utilisateurs et les autres intervenants à comprendre les répercussions de leurs activités sur l'environnement et à trouver des moyens de les atténuer. En outre, plusieurs organisations industrielles siégeant au Groupe de travail font la promotion d'un logiciel de gestion des déchets qui permet aux municipalités de mieux considérer les facteurs environnementaux et économiques dans leurs décisions d'ordre local.

Mesure 5

Le gouvernement travaillera en collaboration avec l'industrie afin de repérer et de démontrer les nouvelles technologies permettant de réduire les répercussions de l'emballage sur l'environnement.

Politique n° 1

Divers ordres de gouvernement ont collaboré avec l'industrie dans la conception et la démonstration de nouvelles technologies. À l'aide de crédits d'impôt, de prêts et de subventions, les gouvernements provinciaux ont également subventionné sur leur territoire de nouveaux équipements et de nouvelles technologies de recyclage.

Problèmes

L'analyse du cycle de vie s'avère une question très ardue et complexe. Il s'agit d'une science relativement jeune, qui commence à peine à faire l'objet d'une harmonisation par les efforts de l'Organisation internationale de normalisation.

De toute évidence, les fournisseurs de matériaux d'emballage souhaitent vivement que toute comparaison du cycle de vie mettant en jeu des matériaux concurrents soit faite avec équité (« comparer des pommes avec des pommes »), et qu'on n'y omette aucune information pertinente. Le Groupe de travail a contribué à stimuler la création d'une base de données canadienne sur les matières premières.

Au mieux, une comparaison du cycle de vie consiste en une opération générale qui repose sur une série d'hypothèses et de moyennes. Cependant, l'Organisation internationale de normalisation s'oppose à ce qu'on calcule des moyennes approximatives pour tirer des conclusions sur le cycle de vie, ou que des gouvernements ou des industries qui se font concurrence emploient à tort la méthode du cycle de vie, qui se veut un outil interne de surveillance et d'amélioration continue.

Pour ces motifs, et pour d'autres raisons ayant trait à la confidentialité de leurs données, de nombreuses entreprises ont commandé indépendamment leurs propres études ou leurs propres profils environnementaux, en y donnant suite comme bon leur semble.

Cependant, les résultats de l'enquête nationale sur l'emballage révèlent une hausse dans la réduction, la réutilisation et le recyclage des matériaux d'emballage, que le Groupe de travail a tenté de quantifier dans son rapport *Estimation of the Environmental Impacts of the National Packaging Protocol* (décembre 1994).

Politique n° 2

La gestion de l'emballage se fera en priorité au moyen de la réduction à la source, du réemploi et du recyclage.

Pour rester dans la ligne d'une politique qui vise à réduire les répercussions de l'emballage sur l'environnement, les mesures de gestion des emballages respecteront dans l'ordre la réduction à la source, le réemploi et le recyclage.

Mesure 1

Le gouvernement fédéral, en consultation avec l'industrie et le groupe multipartite, mettra en place un « Code de pratiques préférentielles de l'emballage au Canada » qui servira de guide à l'industrie pour la conception de produits et le choix et la conception d'emballages. Pour la mise au point de ce code, on devra respecter l'ordre suivant :

- 1) Aucun emballage
- 2) Emballage minimal
- 3) Emballage réutilisable
- 4) Emballage recyclable et emballage contenant des matières recyclables.

Politique n° 2

Le *Code canadien de bonnes pratiques d'emballage* a été préparé par le Groupe de travail et publié en novembre 1991 par le CCME.

Le Code a été largement diffusé parmi les groupes industriels et les gouvernements intéressés.

Mesure 2

Le gouvernement fédéral, en consultation avec le groupe multipartite, mettra au point des normes nationales de contenu minimal prévoyant l'inclusion dans les emballages de matières secondaires provenant des déchets de consommation. Ces normes tiendront compte des critères de santé, de sécurité et des caractéristiques du produit d'emballage, et des particularités régionales.

Politique n° 2

Le Groupe de travail a formé un sous-comité du contenu recyclé, qui a publié un bref rapport technique sur les possibilités de recyclage et les obstacles en la matière. Aucune autre mesure n'a été prise.

Mesure 3

Afin de répondre aux objectifs des politiques nationales sur l'emballage, les gouvernements provinciaux et municipaux, en collaboration avec les industries concernées, mettront en place l'infrastructure de leur choix en vue de collecter et de commercialiser les matériaux d'emballage destinés au réemploi et au recyclage.

Politique n° 2

Les autorités provinciales et municipales, de concert avec certaines industries, ont relevé le défi. En fait, du strict point de vue du tonnage, les objectifs n'auraient pas été atteints sans ces efforts.

Mesure 4

L'industrie et le gouvernement s'associeront pour développer des marchés nouveaux et plus larges consacrés aux matériaux d'emballage recyclés.

Politique n° 2

De nombreux partenariats industrie-industrie et industrie-gouvernement ont vu le jour, pour favoriser la création ou l'expansion de marchés pour les matériaux d'emballage recyclables. Plus de 70 % des matériaux d'emballage sont maintenant réutilisés ou recyclés au Canada (Enquête de 1996). Sans jouer un rôle actif dans ce dossier, le Groupe de travail a généralement encouragé le développement de marchés.

Problèmes

Certains membres du Groupe de travail s'inquiètent d'une trop stricte adhésion à la hiérarchie réduction-réutilisation-recyclage, et ils privilégient une gestion des emballages axée sur le cycle de vie. Les groupes écologistes, les associations de consommateurs, les groupes d'intérêts et les groupes municipaux estiment qu'il faudrait insister davantage sur la réduction à la source et la réutilisation.

On n'a élaboré aucune norme nationale sur le contenu minimum (recyclé). C'est là un enjeu complexe qui a des répercussions commerciales et économiques, qui touche aux champs de compétence des gouvernements et qui présente des problèmes pratiques de mise en application. En dépit de divergences manifestes d'un matériau d'emballage à l'autre, la teneur moyenne en contenu recyclé pour l'ensemble des matériaux d'emballage a constamment augmenté au fil des ans pour atteindre 45 % en 1996, selon l'Enquête de 1996.

L'envergure et le financement des divers programmes provinciaux de recyclage demeurent litigieux à de nombreux égards, puisqu'on soulève ici des problèmes comme l'opposition volontariat-coercition, l'obligation de faire payer le contribuable ou le consommateur, la responsabilisation des municipalités, l'uniformisation des règles du jeu ou le resquillage, et le partage des responsabilités par rapport à la responsabilité élargie du producteur.

Des débouchés ont été créés pour la majorité des matériaux d'emballage recyclables. Il existe encore certains matériaux peu commercialisables. Les questions d'économie d'échelle, de proximité des marchés, de prix, de qualité et d'accès aux matériaux du flux des déchets sont incontournables dans la pérennité du recyclage.

Politique n° 3

Une campagne permanente d'information et d'éducation sera mise sur pied afin de faire connaître à tous les Canadiens les fonctions des emballages et leurs répercussions sur l'environnement.

La responsabilité pour ce qui est de la gestion des emballages doit être partagée. La réalisation des objectifs de ces politiques nationales sur l'emballage exige les ressources combinées du gouvernement, de l'industrie, du consommateur et des groupes d'intérêts spéciaux. Les programmes d'éducation sont nécessaires pour, d'une part, informer et motiver les consommateurs afin qu'ils puissent poser les choix d'achat appropriés et, d'autre part, encourager l'avènement d'une société axée sur la conservation.

Hormis les membres du Groupe de travail, la population canadienne n'est vraisemblablement pas mieux informée aujourd'hui qu'en 1990 des effets environnementaux ou des fonctions des emballages, deux questions sur lesquelles la désinformation abonde.

Mesure 1

Les gouvernements provinciaux mettront au point, avec l'aide du groupe multipartite, des programmes d'éducation dans les écoles.

Politique n° 3

Le Groupe de travail n'a pas contribué à la création de programmes d'éducation dans les écoles.

Mesure 2

Un programme national sera préparé par le groupe multipartite, pour informer tous les Canadiens des fonctions des emballages et de leurs répercussions sur l'environnement et pour encourager des pratiques d'achat respectueuses de l'environnement.

Politique n° 3

Même si le Groupe de travail n'a pas élaboré de programme d'éducation national, il a adopté un plan de communications prévoyant la diffusion de certaines informations à deux grands publics, soit l'industrie et le consommateur. Le *Code canadien de bonnes pratiques d'emballage* a été largement distribué et a fait l'objet d'une vaste promotion dans les revues et les magazines spécialisés.

En outre, un sous-comité du Groupe de travail a organisé une campagne d'action publique pour Noël, dont le message controversé a toutefois entraîné son abandon par le Groupe de travail. La Fédération canadienne des municipalités a donc conclu un contrat avec Environnement Canada et le CCME pour produire ses propres lignes directrices sur la réduction des emballages, indépendamment du Groupe de travail. Le *Bulletin PNE* a également contribué à informer les parties intéressées des travaux du Groupe de travail.

Problèmes

L'éducation sur les questions d'emballage est une question difficile, étant donné la grande hétérogénéité des opinions sur la raison d'être des emballages, leur fonction et leurs effets environnementaux. Faute de données fiables et équitables sur le cycle de vie, il est difficile d'« informer et de motiver les consommateurs afin qu'ils puissent poser les choix d'achat appropriés ».

La conception de programmes scolaires est normalement l'apanage des ministères de l'Éducation. Par conséquent, les ministères provinciaux de l'Environnement se sont généralement abstenus d'intervenir en milieu scolaire sur le problème des emballages, en laissant aux écoles et aux groupes d'intérêts le soin de diffuser et de faire valoir leurs propres messages dans les écoles.

Politique n° 4

Ces politiques s'appliqueront à tous les emballages utilisés au Canada, y compris les importations.

Il est important que ces politiques nationales sur l'emballage soient appliquées à tous les types d'emballages, qu'ils soient canadiens ou importés. Tout emballage, une fois utilisé au Canada, devra être géré au pays, quelle que soit son origine. Cette politique nationale permettra l'instauration d'une « situation équitable » interdisant tout avantage compétitif indu au détriment de l'environnement. Il faudra prévoir des méthodes de contrôle aux frontières pour empêcher l'entrée de produits non conformes.

Mesure 1

Tout en restant sensibles aux besoins des industries locales, les gouvernements fédéral et provinciaux établiront des normes et des règlements afin que ces politiques régissent tous les emballages utilisés au Canada, y compris les importations.

Politique n° 4

Bien que les trois ordres de gouvernement aient pris soin de traiter les emballages importés de la même façon que les emballages canadiens, il n'existe pas au Canada de règles du jeu uniformes pour l'emballage. De plus, on constate une divergence interprovinciale quant aux critères de gestion des emballages et aux mécanismes de financement pour l'élimination ou le recyclage.

Mesure 2

Dans le cadre du commerce international, le gouvernement fédéral remplira le rôle d'agent de liaison avec les autres pays en vue de promouvoir les politiques stipulées dans ce Protocole.

Politique n° 4

La totalité des missions commerciales, des ambassades et des consulats ont reçu des directives sur le Protocole et ses objectifs, et des fonctionnaires canadiens ont rencontré à plusieurs reprises leurs homologues d'Allemagne, de France, des Pays-Bas et des États-Unis.

Problèmes

Le principal obstacle à l'application de ces mesures était l'incapacité des gouvernements à agir de façon homogène et cohérente. L'uniformité revêt une grande importance pour l'industrie, puisqu'elle autorise des économies d'échelle et une répartition profitables, et contribue donc à la compétitivité. Dans cet esprit, un des reproches les plus fréquemment adressés par l'industrie et les autres groupes concerne l'incohérence des politiques mises en place par les différents gouvernements au Canada au sujet des emballages et de la gestion des déchets en général. De nombreux observateurs estiment qu'une telle homogénéité suppose absolument une loi fédérale. Cependant, le gouvernement fédéral n'est pas habilité à intervenir en la matière, sauf pour la santé et la sécurité.

Politique no 5

En conformité avec ces politiques, des règlements seront mis en application selon leur nécessité.

La surveillance continue des progrès accomplis grâce aux actions volontaires pourra indiquer la nécessité de mesures réglementaires pour assurer l'équité des politiques et la réalisation des objectifs.

Mesure 1

Avec l'aide du groupe multipartite, les gouvernements fédéral et provinciaux adopteront des règlements compatibles à la grandeur du Canada et précisant les normes de rendement, les objectifs et les délais de réalisation en fonction de ces politiques.

Politique no 5

Pour la concrétisation de ses objectifs de détournement des déchets, le Protocole prône la technique du bâton et de la carotte : si les objectifs nationaux ne sont pas atteints, il introduira une réglementation.

Un sous-comité de législation et de réglementation a été formé, qui a recommandé l'intégration de 14 éléments aux lois habilitantes provinciales advenant une non-réalisation des objectifs nationaux de détournement des déchets d'emballage.

Problèmes

Durant les dix années d'existence du Groupe de travail, cette politique et ses modalités d'application ont constitué, et de loin, la question la plus litigieuse. Lorsque plusieurs provinces ont décidé d'appliquer leurs propres règlements et politiques sur l'emballage, malgré l'atteinte des objectifs nationaux, les industries ont soutenu que les provinces violaient l'esprit et le sens du Protocole volontaire.

Cependant, les gouvernements ont pris en compte l'ensemble du flux des déchets et n'ont pas toujours fait la distinction entre les déchets d'emballage et les autres types de déchets. Ils devaient faire face à de nombreuses préoccupations et particularités locales, auxquelles un modèle national ne pouvait répondre. Ainsi, les gouvernements provinciaux ont de leur propre initiative élaboré les lois qu'ils jugeaient nécessaires à leurs propres besoins et à leurs propres objectifs.

Politique n° 6

Toutes les politiques et pratiques gouvernementales touchant l'emballage devront être conformes à ces politiques nationales.

Dans les domaines de l'environnement et des autres politiques publiques, il faudra procéder à l'examen des politiques gouvernementales en place, ainsi qu'à celui des politiques nouvelles proposées, afin d'assurer qu'elles sont conformes à ces politiques nationales sur l'emballage. Il faudra également évaluer les facteurs sanitaires, sécuritaires, techniques et autres afin de relever les conflits ou les obstacles pouvant freiner la réalisation des objectifs de ces politiques.

Mesure 1

Les pratiques et politiques gouvernementales qui freinent la réalisation des objectifs de ces politiques sur l'emballage seront relevées et, dans la mesure du possible, éliminées ou modifiées.

Politique n° 6

Le Groupe de travail n'a pas beaucoup donné directement suite à cette mesure. On a consulté des industries individuelles, avec les autorités fédérales et provinciales, sur les répercussions de certains règlements (p. ex., les ministères de la Santé et de l'Agriculture).

Mesure 2

Des politiques et pratiques gouvernementales telles que les politiques d'achat seront élaborées et mises en place pour encourager la réalisation de ces objectifs.

Politique n° 6

Au départ, les ministres ont accordé une grande importance aux achats gouvernementaux comme outil de gestion des déchets. Le Groupe de travail n'a toutefois pas fait un suivi actif de ces politiques d'achat. Sauf pour les produits du papier, les données isolées dont on dispose n'indiquent pas que des politiques gouvernementales d'achat ont été mises en œuvre.

La Fédération canadienne des municipalités a toutefois publié un guide d'incitation aux approvisionnements écologiques et suscité l'établissement du programme GIPPER (*Governments Incorporating Procurement Policies to Eliminate Refuse*).

Problèmes

Les membres du Groupe de travail ont fréquemment souligné que le secteur de l'approvisionnement pouvait contribuer à créer des marchés secondaires pour le recyclage. Cependant, en raison du coût supérieur des produits recyclés en une période d'austérité financière gouvernementale, la décision d'achat privilégiait quelquefois l'option la moins coûteuse.

CHAPITRE QUATRE

Principales réalisations du Protocole

Atteinte de l'objectif global

La principale réalisation du Protocole a été de réaliser son objectif global d'une réduction de 50 %, pour l'an 2000, du volume total des déchets d'emballage. Cet objectif a été atteint quatre années avant l'échéance fixée grâce à l'action de l'ensemble des Canadiens, et non d'un seul secteur en particulier.

Voici les points saillants de cette réalisation.

Processus volontaire

Le PNE était un processus volontaire qui laissait l'industrie déterminer la meilleure façon d'atteindre ses objectifs dans chaque situation différente; un processus qui a eu des retombées positives sur le double plan financier et environnemental pour tous les Canadiens. Le Canada est l'un des seuls pays au monde à s'être fixé un objectif de détournement des déchets d'emballage et à avoir essentiellement confié à l'industrie le soin de déterminer comment atteindre concrètement cet objectif.

Changements dans la conception

Selon l'Association canadienne de l'emballage, l'industrie a investi quelque deux milliards de dollars uniquement en changements de conception qui ont amené l'élimination ou la réduction de certains emballages, l'introduction ou l'utilisation accrue d'emballages ou de systèmes d'emballage réutilisables et l'expansion des infrastructures de recyclage. Bon nombre de ces changements sont permanents et assurent une solide base d'amélioration continue. Ces efforts ont permis aux entreprises canadiennes de créer de nouveaux marchés d'exportation, tant pour les emballages que pour l'équipement d'emballage.

Développement des marchés

Une bonne partie des emballages qui n'étaient pas recyclés en 1988 sont maintenant couramment intégrés aux filières de recyclage industrielles, commerciales, institutionnelles et résidentielles.

Programmes de recyclage municipaux

Les provinces et les gouvernements municipaux ont déployé d'énormes efforts de promotion du recyclage résidentiel au cours des dix dernières années. Très peu répandu en 1988, le recyclage résidentiel représente aujourd'hui plus du quart du recyclage d'emballages au pays, selon l'Enquête de 1996.

Orientation ciblée

Les groupes écologistes et les associations de consommateurs, de concert avec les municipalités, ont grandement contribué à braquer les feux de la rampe sur le « problème des emballages », ce qui a directement mené à la rédaction du Protocole. Une fois avalisé par le CCME, le Protocole a représenté un constant « appel à l'action », assorti d'objectifs provisoires mesurables et de rapports d'étape. Le climat engendré par une telle mise en lumière du problème des emballages a incité les propriétaires de marques et les autres parties concernées à introduire des changements de conception et amené les provinces et les municipalités à promouvoir le recyclage résidentiel. L'orientation ciblée semble avoir porté fruit, puisqu'en 1996 les emballages ne représentaient que 13 % de l'ensemble des déchets solides.

Le regroupement de tous les secteurs : un forum propice à la recherche de solutions

Une autre grande réalisation du Protocole a été de rassembler au sein d'un groupe de travail un éventail diversifié d'intervenants clés. Ce groupement hétérogène (représentant l'industrie, les municipalités, les gouvernements fédéral et provinciaux, des groupements écologistes et des associations de consommateurs) a permis à chaque intervenant de mieux comprendre les intérêts de chacun ainsi que les enjeux du problème. Le Groupe de travail a donné naissance à un étroit réseautage qui se poursuivra longtemps après sa dissolution.

Le Groupe de travail a également constitué une tribune de discussion et favorisé l'établissement d'un climat de coopération et de concertation pour la recherche de solutions concrètes. Voici quelques points saillants de cette réalisation :

Courbe d'apprentissage

Tous ont profité de la « courbe d'apprentissage ». Ainsi, la mesure de l'ensemble des répercussions sur l'environnement s'avère beaucoup plus complexe qu'on ne le croyait initialement. On doit prendre en compte l'effet de chaque matériau, de son utilisation et de sa méthode d'élimination. En outre, les membres du Groupe de travail ont constaté qu'il ne faut pas isoler les emballages des autres éléments du flux des déchets, quand on examine les options de traitement.

Documents et rapports

Le Groupe de travail a produit de nombreux documents et rapports fort utiles. En plus de concevoir une méthode pour mesurer la consommation, la réutilisation et le recyclage des emballages par des enquêtes nationales de plus en plus poussées, le Groupe de travail a publié des rapports d'étape en 1992 et 1996, le *Code canadien de bonnes pratiques d'emballage*, les *Principes directeurs relatifs à la responsabilité de l'emballage* et une méthodologie de caractérisation des déchets.

En outre, certains membres du Groupe de travail ont joué un rôle déterminant sur d'autres fronts, par exemple dans l'élaboration des *Principes et lignes directrices sur les représentations concernant l'environnement sur les étiquettes et dans la publicité* et la création de la base de données canadienne sur les matières premières.

CHAPITRE CINQ

Lacunes du Protocole

Le Groupe de travail a déterminé que le Protocole présentait les lacunes suivantes et a cerné certains facteurs ayant influencé son travail.

Manque d'harmonisation

La principale lacune du PNE a été l'incapacité d'harmoniser les politiques sur l'emballage. Le libellé du Protocole et les énoncés d'engagement gouvernemental laissaient espérer la mise en place d'un cadre cohérent et pancanadien d'action collective et la disparition de la « courtepointe » de règlements provinciaux régissant l'emballage.

Malgré une grande mise en commun de l'information entre les provinces et les territoires et un semblant d'harmonisation dans les lois habilitantes provinciales, dans les faits, chaque instance a agi de son propre chef et appliqué les politiques qui lui convenaient sur les emballages.

Certaines provinces ont élargi des méthodes traditionnelles (consignation des contenants de boisson), alors que d'autres ont introduit de nouveaux mécanismes en se basant sur l'histoire ou les particularités locales ou régionales. L'industrie a tenté - en vain - d'instaurer une stratégie nationale harmonisée par l'entremise du Regroupement de l'industrie canadienne pour la responsabilité des emballages (RICRE).

On pense également que l'absence d'une démarche unifiée pourrait avoir influé sur d'autres sous-éléments du Protocole ou sur les activités du Groupe de travail : pas de politiques gouvernementales nationales d'approvisionnement, pas de normes sur le contenu recyclé minimum, pas de programme national d'éducation et, plus récemment, pas de modèle national de responsabilité pour l'emballage. (Une entente a été conclue sur les principes directeurs relatifs à la responsabilité de l'emballage.) Par ailleurs, on a suggéré l'inverse, à savoir que l'absence de ces activités est la cause de l'absence d'une stratégie nationale et harmonisée.

La question de savoir si ces objectifs sont en fait atteignables - voire souhaitables dans certains cas -, compte tenu de l'état des relations fédérales-provinciales sur le plan politique et sur le plan de la répartition des compétences dans le dossier de la gestion des déchets, suscite un constant débat.

Volontariat vs réglementation

Comme signalé précédemment, le Protocole assujettissait son objectif de détournement des déchets à la technique du bâton et de la carotte : il faut atteindre l'objectif national, sinon il y aura réglementation.

Malgré cette attitude, plusieurs provinces ont continué d'introduire de nouveaux règlements sur l'emballage ou d'élargir la réglementation existante, même si l'objectif national demeurait atteint. Certains observateurs ont interprété ces mesures comme contraires à l'esprit volontaire du

Protocole et comme une entrave aux efforts d'harmonisation des politiques sur l'emballage au Canada. D'autres, cependant, estimaient plutôt que ces règlements avaient aidé la population canadienne à atteindre les cibles fixées.

La meilleure façon de mettre en balance le volontariat et la voie réglementaire - compte tenu des préférences de chaque province - suscite également un litige constant qui a pour effet de rendre improbable à court terme la mise en place d'une solution nationale.

Division de l'industrie

La cohésion et le consensus parmi les rangs de l'industrie demeurent souvent des objectifs fuyants. L'« industrie » ne constitue pas un seul organisme unifié, mais est plutôt formée d'une multiplicité d'intervenants répartis tout au long de la chaîne de distribution (fournisseurs de matériaux, convertisseurs, emballeurs/remplisseurs, propriétaires de marque, grossistes, détaillants, transporteurs de déchets, transformateurs et recycleurs). La coordination des politiques gouvernementales et de l'action au sein d'un groupe aussi disparate d'intérêts quelquefois divergents peut donner des résultats mitigés, voire nuisibles pour différents groupes industriels.

Mesure des gains environnementaux

Même si le Protocole visait à accroître les avantages environnementaux, leur quantification s'est avérée très ardue. Voici quelques-uns des facteurs qui ont contribué à ce problème.

i) Emballage industriel vs emballage domestique

Le Protocole indiquait clairement qu'il s'adressait à *tous* les emballages (qu'ils soient industriels, commerciaux ou domestiques). Depuis quelques années, cependant, certains observateurs font remarquer qu'on négligeait les emballages de consommation ou domestiques.

Comme la majorité des emballages servent à expédier des matières premières et des produits dans les secteurs industriel, commercial et institutionnel de l'économie, il n'est pas surprenant de constater que le détournement des emballages « industriels » a contribué pour beaucoup à l'atteinte de l'objectif de 50 % visé par le Protocole.

La quantité de nouveaux emballages employés au Canada a chuté de 27 % entre les enquêtes de 1992 et 1996. L'Enquête de 1996 ne permet pas de mesurer la part attribuable aux emballages industriels et celle attribuable aux emballages de consommation. Statistique Canada a tenté, mais en vain, de ventiler la part d'emballages industriels et celle des emballages domestiques.

ii) Le facteur poids

Les objectifs de détournement du Protocole étaient basés sur le poids des matériaux d'emballage. Même si les rédacteurs du document ne disposaient d'aucune autre méthode pratique, l'utilisation du facteur poids signifie que le détournement des matériaux d'emballage les plus lourds peut avoir un effet disproportionné sur le résultat global. Comme le Groupe de travail l'a appris dans ses études sur l'analyse du cycle de vie des matériaux d'emballage, le poids n'est pas nécessairement synonyme d'incidence sur l'environnement.

iii) Ciblage trop restreint

Les ministres fédéral et provinciaux de l'Environnement qui ont donné naissance au Protocole (et qui formaient à l'époque le Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, ou CCMRE) avaient demandé à leur Groupe de travail sur la gestion des déchets d'élaborer une politique sur les emballages au Canada « dans le cadre d'un vaste examen des possibilités de gestion des déchets solides ».

Même si le Protocole a vu le jour dans le cadre de cet examen, les efforts déployés par le Groupe de travail national sur l'emballage ont contribué à jeter un éclairage cru sur la question de l'emballage, et peut-être à l'isoler de l'ensemble du flux des déchets. Selon plusieurs membres du Groupe de travail, une gestion judicieuse des emballages suppose qu'on envisage la question sous l'angle global de la totalité des déchets solides.

Même si la réaffectation par le CCME des fonds initialement alloués à l'enquête de l'an 2000 était le résultat de pressions budgétaires, certaines personnes ont interprété la dissolution du Groupe de travail comme une reconnaissance implicite du fait que la gestion des déchets solides n'est plus hautement prioritaire.

iv) Analyse du cycle de vie et méthodes

La conception d'outils pour mesurer les effets environnementaux de l'emballage s'est avérée problématique. À la naissance du Groupe de travail, au début des années 1990, il n'existait pas de méthodes ou de normes acceptées à l'échelle nationale ou internationale pour les politiques ou les outils de gestion du cycle de vie. L'analyse du cycle de vie n'en était qu'à ses tout premiers balbutiements, et l'intérêt manifesté par le Groupe de travail pour ce sujet pouvait être considéré comme quelque peu anticipé. D'importantes avancées ont toutefois eu lieu dans ce domaine depuis dix ans, notamment par la création de la base de données canadienne sur les matières premières. Malgré cela, ce n'est que depuis un an que l'Organisation internationale de normalisation a publié ses normes pour l'analyse du cycle de vie (dans le cadre de sa série ISO 14000) et qu'on a une connaissance plus étendue de cette question - trop tard pour que le Groupe de travail puisse s'en inspirer.

CHAPITRE SIX

RECOMMANDATIONS

Même si le Groupe de travail national sur l'emballage représente une vaste gamme d'intérêts quelquefois divergents, quatre grands sujets rallient un consensus général :

- Les emballages domestiques. Malgré l'atteinte de l'objectif global d'un détournement de 50 % des déchets d'emballage, on manque de données comparables sur la consommation et l'élimination des déchets résidentiels. Le Groupe de travail a commencé à faire face à ce problème en concevant une méthode de caractérisation des déchets, applicable à toute collectivité canadienne. Il y aurait lieu de mettre à l'essai cette méthode et d'en faire une vaste promotion, pour pouvoir faire des comparaisons valables, mieux comprendre les enjeux et appliquer des solutions concrètes.
- Initiatives de responsabilité totale. Bien que le Groupe de travail ait accepté le concept d'un partage des responsabilités entre l'industrie, les gouvernements et les consommateurs, un débat quelquefois houleux se poursuit pour savoir qui doit payer, combien et quand. Souvent, ce débat s'articule presque uniquement autour des coûts du recyclage résidentiel. Le Groupe de travail a commencé à inventorier les programmes de détournement des déchets d'emballage et de production financés en tout ou en partie par l'industrie et les consommateurs. L'achèvement de cet inventaire est une première étape nécessaire vers l'uniformisation des programmes de responsabilité totale partout au Canada.
- Éducation et sensibilisation. La majorité des consommateurs ignorent pourquoi il existe différents types et diverses quantités d'emballages, quels en sont les effets environnementaux tout au long de leur cycle de vie et comment ils peuvent agir dans leurs décisions d'achat et d'élimination. Toutes les parties intéressées devraient promouvoir et encourager l'adoption d'une démarche axée sur le cycle de vie dans la conception, la fabrication, l'utilisation et l'élimination des emballages et des produits.
- Achats gouvernementaux. Les gouvernements peuvent jouer un rôle de leader sur le marché en fondant leurs décisions d'achat sur de judicieux arguments écologiques. Tous les organismes gouvernementaux devraient élaborer et adopter des grilles d'analyse et des objectifs.

Fort de ce consensus, le Groupe de travail national sur l’emballage recommande au CCME de ne pas abandonner le dossier de la gestion des déchets solides. Pour assujettir à une optique de gestion élargie les déchets solides (et non seulement l’emballage), il faudrait privilégier une démarche coordonnée et plus vaste.

Cette initiative, éventuellement placée sous la houlette d’une version renforcée du Groupe de travail sur les déchets solides du CCME, devrait être dirigée par un groupe consultatif multipartite qui examinerait les points susmentionnés, mais dans une perspective plus globale, pour contribuer à l’uniformisation des pratiques provinciales de gestion des déchets et contrer plus efficacement les répercussions que la production et l’élimination des déchets exercent sur les changements climatiques, et sur l’environnement en général.

ANNEXE A

Membres du Groupe de travail national sur l'emballage du CCME

<u>Nom</u>	<u>Affiliation</u>
Doug Archer	Ville de Regina
Damien Bassett	Corporations Supporting Recycling (CSR)
Donald Bielby	Bureau des aliments
Adrian Bradford	Association des importateurs canadiens Inc.
Tom Brown	Ministère de l'Environnement de l'Ontario
Ron Burke	Santé Canada
Duncan Bury	Environnement Canada
Louise Comeau	Fédération canadienne des municipalités
Jim Dickson	Corecyclage des produits laminés Alcan
Meinhard Doelle	Clean Nova Scotia Foundation
Ken Dominie	Ministère de l'Environnement et du Travail de Terre-Neuve
David Douglas	Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la C.-B.
Joey Ducharme	Association canadienne des pâtes et papiers
Linda Dunn	Industrie Canada
Larry Dworkin	Dworkin Communications Inc.
Fred Edgcombe	Association canadienne de l'industrie des plastiques
Robert Eno	Ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique
Jim Ferguson	Conservation Manitoba
Barry Friesen, président	Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse
Joanne Glynn	Ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick
Gregg Hallsworth	Ministère de l'Environnement et de la Gestion des ressources de la Saskatchewan
Jay Jackson	Industrie Canada
John Jackson	Citizens' Network on Waste Management
Jean-Marc Jalbert	Ministère de l'Environnement du Québec
Belinda Junkin	Conseil des palettes du Canada
Patrick Kane	Alberta Environnement
Diane Kunec	Conseil canadien des ministres de l'Environnement
Bryan Levia	Gouvernement territorial du Yukon
Sandra Levy	Conseil canadien de la distribution alimentaire
Ruth Lotzkar	Association des consommateurs du Canada
Heather MacDonald	Environnement Canada
John Mullinder	Conseil de l'environnement des emballages de papier et carton
Glenn Parker	Procter & Gamble Inc.
John Paulowich	Canadian Steel Can Recycling Council
Alan Robinson	Association canadienne de l'emballage (ACE)
Frank Stewart	Compagnie Quaker Oats du Canada Limitée
Doug Symington	Consumers Glass
Anthony van Heyningen	Association canadienne de l'industrie des boissons
Sherri Watson	Fédération canadienne des municipalités
Don Wedge	The Environment Group STOP