



Creating a better quality of life through sustainable community development  
Créer une meilleure qualité de vie grâce au développement de collectivités viables

---

POSSIBILITÉS D'ACTION DES  
GOUVERNEMENTS MUNICIPAUX  
visant le  
DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LA  
MINIMISATION DES DÉCHETS

Un document de réflexion  
de la Fédération canadienne des municipalités

Septembre 2000



Federation of  
Canadian Municipalities  
Fédération canadienne  
des municipalités

24, rue Clarence Street  
Ottawa, Ontario  
K1N 5P3

Tel 613.241.5221  
Fax 613.244.1515  
[www.fcm.ca](http://www.fcm.ca)



## **RAPPORT D'ACTIVITÉ SOMMAIRE**

### **Introduction**

En 1999, le Conseil d'administration de la FCM a réorienté ses travaux sur l'emballage selon les principes de gestion de déchets et de développement durable, mettant l'accent sur les avantages de la réduction des gaz à effets de serre et la nécessité de réduire les dépenses municipales.

Sous réserve de l'accord des membres de la FCM, ce document servira de cadre aux consultations menées auprès des municipalités et des secteurs d'activité concernés en vue d'élaborer les recommandations préalables à la création de programmes de minimisation des déchets. Un comité consultatif formé de représentants de tous les ordres de gouvernement guidera l'ensemble du processus, assisté d'un comité de soutien technique. On désignera un conseiller qui apportera son appui aux deux comités.

Cette initiative visera tous les déchets qui proviennent des secteurs résidentiel, industriel, commercial et institutionnel, sauf les sols contaminés et les déchets radioactifs. La FCM traitera les composantes humides et secs du flux des déchets, mais ce document traite principalement les déchets secs.

### **Contexte**

Cette réorientation de la FCM a été motivée par un certain nombre de facteurs.

D'un point de vue statistique, les volumes de déchets continuent d'augmenter parallèlement à l'activité économique et aux dépenses de consommation. Statistique Canada estime qu'en améliorant les programmes municipaux de détournement des déchets, on pourrait au cours de la prochaine

décennie réduire l'augmentation des déchets due à la croissance économique et démographique en faisant passer leur détournement de 25 % à 30 %. Pour autant, on n'atteindrait pas la cible de réduction de 50 % fixée il y a 10 ans pour les déchets solides. Jusqu'à 30 % des déchets sont des produits organiques (papier et tissus exclus) qui pourraient être récupérés.

Le coût de la gestion des déchets est très élevé - le Canada y a consacré 1,1 milliard de dollars en 1996 -, mais le prix des services en la matière reste au-dessous de leur valeur étant donné l'absence d'une méthode du prix de revient complet et la résistance des contribuables. D'ici à 10 ans, on prévoit que 41 % des décharges auront atteint leur pleine capacité, et que le transport des déchets fera l'objet de règlements et contrôles resserrés.

Entre-temps, l'environnement et la santé publique suscitent une inquiétude croissante. Le problème de la dispersion des substances toxiques issues des déchets nécessite une réglementation fédérale et provinciale. Surtout, les déchets contribuent environ au sixième des gaz à effet de serre émis au Canada.

Sur le plan international, l'Union européenne (UE) et certaines régions d'Asie sont au premier rang des efforts de minimisation des déchets, comme en témoignent de multiples protocoles de réduction et des cibles de détournement des déchets d'emballage atteignant 75 %. Les réglementations y sont devenues la norme, et l'UE vise maintenant à récupérer, à réutiliser et à recycler les produits issus d'autres secteurs : voitures, réfrigérateurs, matériel électronique et autres. Aux États-Unis, quelques états s'orientent de même vers une réglementation plus étoffée devant l'inaction du secteur privé.





## Creating a better quality of life through sustainable community development Créer une meilleure qualité de vie grâce au développement de collectivités viables

En dépit de l'intention des gouvernements du Canada de prévenir la pollution en produisant moins de déchets, l'essentiel des efforts reste centré sur des programmes de détournement comme le recyclage. Au moins en partie, cela s'explique du fait que la responsabilité de gérer les déchets incombe aux gouvernements municipaux, dont l'autorité en la matière reste limitée. Aussi faut-il opérer une substitution des perceptions traditionnelles touchant la gestion des déchets et ses responsables, afin d'en arriver à une véritable réduction à la source.

### Possibilités d'action

Plusieurs possibilités d'action permettraient de minimiser les déchets en privilégiant leur réduction, le rendement ou la conception/réduction à la source de produits. Et différents instruments (v. annexe A) pourront servir à mettre en œuvre les actions retenues, à condition d'obtenir la participation de tous les secteurs de la société et de déterminer les principales responsabilités. Les fabricants joueront à cet égard un rôle décisif en raison de l'influence qu'ils exercent sur le cycle de vie des produits. Quant aux gouvernements, leur rôle consistera surtout à définir les buts et les politiques, s'agissant par exemple d'agir contre les resquilleurs ou de stabiliser les marchés. Le soutien et la participation du public sera de même indispensable à la réussite des programmes de compostage, de recyclage, de réutilisation et de récupération.

Nous reconnaissons que bon nombre de programmes et politiques novateurs issus des secteurs public et privé contribuent déjà à la minimisation des déchets. Aussi l'initiative que nous proposons vise-t-elle à tirer parti de ces efforts ainsi qu'à favoriser la responsabilisation et la prise en compte des coûts en amont du cycle de vie des produits, cela en vue d'atteindre les objectifs environnementaux et de minimisation des déchets.

Quant aux déchets organiques, qui ne proviennent pas d'un secteur bien défini, l'action passe aux gouvernements et le public.

### Recommandations

Il est recommandé que soient adoptées par la FCM :

- une approche compréhensive à la minimisation des déchets, y compris les produits manufacturés et les déchets humides susceptibles au compostage;
- en matière de réduction à la source, une politique de produits misant sur la responsabilité accrue des fabricants, même si d'autres actions peuvent se révéler nécessaires selon les produits ou le contexte social ;
- plutôt qu'une approche fondée sur le consensus des parties prenantes, une approche consultative axée sur les initiatives et programmes vraiment réalisables et offrant les plus grands avantages environnementaux ;
- une gamme d'options administratives englobant le volontariat, la négociation ou la réglementation, selon ce qui convient le mieux au programme.

Les objectifs visés par un programme de la FCM de minimisation des déchets devraient être les suivants :

- minimiser les répercussions sur la santé et l'environnement, pour ce qui est notamment des émissions liées aux changements climatiques et aux substances toxiques issues des décharges ;
- transférer la responsabilité des déchets à ceux qui profitent des produits originaux, afin de stimuler la conception de technologies et produits innovants et





## Creating a better quality of life through sustainable community development Créer une meilleure qualité de vie grâce au développement de collectivités viables

de prendre en compte les habitudes de consommation;

- maximiser le rendement des ressources matériels pour mieux les conserver et réduire la demande d'élimination de déchets ;
- combattre l'équation entre croissance économique et croissance des déchets ;
- réduire les coûts des municipalités.

Un programme canadien de minimisation des déchets devrait reposer sur les principes suivants :

- leadership national ;
- souplesse des régions dans le cadre global d'ententes interprovinciales ;
- exclusion de tous fardeaux ou inconvénients déraisonnables sur les collectivités ou régions;
- méthode du prix de revient complet établissant la responsabilité du pollueur à payer et la nécessité d'éviter l'externalisation des coûts ;
- responsabilité élargie à tous les acteurs sociaux, mais reconnaissance du rôle prééminent des utilisateurs et des producteurs/distributeurs ;
- prévention de la pollution visant à réduire à la source une génération de problèmes environnementaux, grâce surtout à de nouvelles conceptions de produits, et à des approches de réutilisation et recyclage en boucle fermée ;
- coopération et collaboration de toutes les parties prenantes ;

· mesures de rentabilisation durables répondant aux priorités des collectivités ; et

- planification établissant des priorités cibles selon l'impact environnemental et une stratégie d'ouverture vis-à-vis du secteur industriel.

### ANNEXE A - INSTRUMENTS DE POLITIQUE

#### Réaction de la FCM

La FCM reconnaît que le dilemme de la gestion des déchets est beaucoup plus important que la seule production de déchets municipaux post-consommation. Aussi a-t-elle adopté en 1999 bon nombre d'approches et d'énoncés de politique visant à réorienter les efforts en matière de gestion des déchets, y compris par le lancement de ce projet, et dont voici un aperçu :

- Financer les programmes de gestion des déchets selon l'ordre de préséance des « 4 R » : réduction, réutilisation, recyclage et récupération ;
- Assurer la gérance des programmes qui obtiennent de l'industrie une aide financière aux efforts municipaux de recyclage ; et des politiques d'approvisionnement gouvernementales qui favorisent les produits et services conformes à l'ordre de préséance des 4 R ;
- Privilégier les programmes visant à modifier les comportements propres à créer des déchets ou visant à réduire les déchets à traiter ou à éliminer ;
- Considérer les déchets solides des municipalités comme une source d'énergie alternative ; interdire le déversement de matières réutilisables ou recyclables dans les sites d'enfouissement municipaux ;





## Creating a better quality of life through sustainable community development Créer une meilleure qualité de vie grâce au développement de collectivités viables

- Imposer des droits de décharge pour financer la fermeture, l'entretien et le remplacement des sites d'enfouissement ; et des frais de ramassage des ordures ;
- Créer des programmes sur les déchets domestiques dangereux prévoyant l'éducation du public et des systèmes d'enlèvement financés, en vertu des règlements provinciaux, par les fabricants et importateurs ;
- Adopter des alternatives aux produits toxiques ;
- Étudier la possibilité de gérer les gaz issus des sites d'enfouissement, en vue de :
  - réduire les émissions de gaz à effet de serre ;
  - atténuer leur incidence sur les régions ;
  - créer une source potentielle d'énergie.

### Instruments de politique

Une variété d'instruments peuvent servir à la mise en œuvre des actions retenues. Les instruments et possibilités d'action dépendront du flux des déchets, du lieu géographique et de facteurs socio-économiques et environnementaux.

#### 1. Gestion intégrée des déchets solides

Selon l'approche de gestion intégrée, le flux des déchets solides municipaux englobe des composantes distinctes qu'on peut gérer à l'aide d'une combinaison de techniques et de programmes, les décideurs locaux étant souvent les mieux placés pour prendre des décisions adaptées aux exigences locales. Cette approche repose sur la complémentarité d'un ensemble de pratiques de gestion visant à disposer

efficacement et sans danger des ordures ménagères. Les gouvernements locaux n'ont pas nécessairement à fournir eux-mêmes des services de gestion des déchets solides, mais ils peuvent en assurer la coordination à l'échelon local ou régional.

Un tel système intégré couvrirait normalement tous les aspects de la gestion des déchets, du dépôt des ordures sur le trottoir à la prévention en passant par l'enlèvement, le déplacement, le recyclage, le compostage, l'extraction d'énergie et l'élimination.

#### 2. Interdictions et restrictions réglementées

Les différents ordres de gouvernement peuvent imposer selon les matériaux des interdictions, des restrictions et des taxes, ces mesures pouvant viser les sites d'enfouissement, l'élimination, les matières ou produits.

#### 3. Recyclage réglementé

Il pourrait s'agir de normes minimales de contenu recyclé ou de taux d'utilisation de matériaux secondaires, applicables au marché du recyclage et de la récupération.

#### 4. Approvisionnement vert et étiquetage écologique

En privilégiant les achats et approvisionnements verts, les gouvernements peuvent faire passer aux fabricants un message très fort en ce qui touche l'acceptabilité des matériaux recyclés, et offrir du même coup un excellent exemple à suivre. La FCM a d'ailleurs adopté cette démarche parmi les stratégies environnementales qu'elle met de l'avant en appui aux collectivités viables. L'étiquetage écologique, qui poursuit le même but, apporte au consommateur un surcroît d'information et favorise la transparence des répercussions environnementales.





## 5. Coût d'usage

Les programmes de coût d'usage (on parle aussi d'établissement de prix unitaire ou de taux variable) consistent à facturer aux citoyens des frais correspondant au volume de déchets qu'ils produisent et font ramasser. Les ordures sont traitées comme d'autres services tels que l'électricité ou le gaz, les ménages payant ainsi à hauteur des services utilisés : moins ils mettent d'ordures au rebut, moins il leur en coûte cher.

Il existe différents modèles de coût d'usage : limite applicable aux sacs-poubelles (système du taux de base), sacs/contenants/autocollants payés d'avance, coût au poids, etc. Le système de coût d'usage en gestion des déchets est appliqué sous différentes formes dans plus de 4 400 municipalités nord-américaines et touche près de 28 millions d'Américains. Au Canada, plus de 160 municipalités l'ont mis en application, surtout en Ontario, en Colombie-Britannique et dans les Prairies.

On cite à l'appui de son adoption de nombreux avantages, notamment la réduction des déchets enfouis, l'augmentation du détournement, l'abaissement des dépenses municipales et l'adaptabilité aux exigences et capacités des municipalités. (Une ville américaine de 850 000 habitants a réalisé des économies annuelles de 4 millions de dollars, d'autres ont économisé 200 000 dollars. Dans le sud-ouest de l'Ontario, 95 000 personnes participent au programme Blue Box 2000, combinaison d'initiatives de recyclage et de compostage assorties d'un système de coût d'usage qui a fait chuter les dépenses de 36 à 46 % en 1996.)

Les principaux obstacles aux programmes de coût d'usage résident dans la résistance du public et la difficulté d'assurer le suivi du processus. On

recommande ainsi de réduire en proportion l'impôt foncier des municipalités pour bien indiquer qu'ils ne visent pas à détrousser les contribuables, pas plus qu'ils n'ouvrent la voie à d'autres programmes payants. L'objectif doit viser à réduire les frais de gestion des déchets en réduisant les déchets eux-mêmes, non pas en faisant des bénéficiaires.

## 6. Instruments économiques

Une variété d'instruments économiques peuvent servir à réaliser les objectifs de cette politique, dont beaucoup sont déjà en usage partout au Canada. Même si quelques-uns sont cités ailleurs dans ce document, nous les regroupons ci-dessous pour en offrir une vue d'ensemble.

- frais d'élimination payés d'avance ;
- taxe sur les matériaux (s'appliquant aussi près que possible de la source des répercussions environnementales) ;
- frais sur les produits - taxe sur les extrants d'entreprise s'ajoutant au prix d'un produit au point d'achat (pour les piles, pneus, contenants de boisson gazeuse, ampoules) ;
- taxe sur les produits vierges, c.-à-d. sur les intrants de matériaux bruts ;
- frais de déchets s'appliquant à l'enlèvement ou à l'élimination ;
- schémas d'acompte-remboursement selon lesquels les frais sur les produits sont remboursés si l'on évite leur élimination finale ;
- permis négociables pour produits recyclables à un niveau préétabli ;





**Creating a better quality of life through sustainable community development**  
**Créer une meilleure qualité de vie grâce au développement de collectivités viables**

---

- crédits de recyclage versés aux réutilisateurs ou recycleurs dont l'action permet de réduire l'élimination finale de matériaux ;
- amendes pour manquement aux cibles de réduction/réutilisation/recyclage ;
- crédits à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ex. : Transalta achète les déchets solides d'Edmonton pour en faire la décomposition aérobie, ce qui peut lui valoir des crédits en cas d'atténuation de ces gaz ;
- taxe sur les produits variant selon leur niveau de récupération pour sensibiliser les acheteurs et inciter les fabricants à créer des produits attirants ;
- analyse du prix de revient complet pour déterminer les solutions les plus rentables de prévention et de gestion des déchets compte tenu de la totalité des coûts, idéalement pour toute la durée utile d'un produit.

Ces instruments économiques peuvent toutefois induire l'idée qu'il suffit de payer pour être responsable, sans s'occuper de prendre d'autres mesures. On doit donc expliquer clairement leur rôle par rapport à l'ensemble des initiatives attendues de la part des parties prenantes.

S'ils peuvent aussi alourdir le fardeau administratif, ces instruments ont en principe moins d'effet dissuasif sur le commerce que des outils réglementaires comme l'interdiction de produits ou de matériaux. Par exemple, les frais d'élimination ou les taxes s'appliquent en théorie de façon uniforme, quelle que soit l'origine du produit ciblé. Les règles de l'Organisation mondiale du commerce autorisent sur les importations le prélèvement de frais et de taxes dont le taux est identique à celui des produits locaux.

#### 7. Responsabilité accrue des producteurs (RAP)

La RAP repose sur le principe selon lequel les fabricants doivent être tenus responsables d'une importante partie des répercussions environnementales de leurs produits durant tout leur cycle de vie, y compris lors du choix en amont des matériaux qui entrent dans leur composition, pendant leur fabrication proprement dite de même qu'en aval, au moment de leur utilisation et de leur élimination.

Selon l'OCDE, la RAP consiste à transférer (en tout ou en partie) aux fabricants la responsabilité financière ou matérielle de la gestion des déchets, assumée jusque-là par les autorités gouvernementales locales et l'ensemble des contribuables. Les différents schémas de RAP prévoient des incitations permettant aux fabricants de réduire leurs frais d'exploitation en phase post-consommation des produits - incitations établies selon l'incidence environnementale de ceux-ci durant leur cycle de vie, notamment au moment de leur conception et de leur fabrication -, ainsi que l'intégration/internalisation des coûts environnementaux dans la fixation des prix. Il s'agit en somme d'une approche totalement inédite qui établit un lien entre minimisation des déchets et programmes de produits cibles.

À l'occasion d'un atelier RAP donné par Environnement Canada en 1997, les participants venus d'horizons variés se sont entendus sur la nécessité de créer des incitations efficaces, qui motivent les fabricants à réduire l'incidence environnementale de leurs produits et processus, et incitent les consommateurs à faire de même pour leurs habitudes d'achat et de gestion des déchets.

La RAP est souvent décrite comme une stratégie de





## Creating a better quality of life through sustainable community development Créer une meilleure qualité de vie grâce au développement de collectivités viables

---

« reprise » ciblant uniquement la responsabilité financière ou matérielle des fabricants et les produits en fin de cycle de vie. En fait, tous les acteurs de la chaîne de production et tous les consommateurs ont un important rôle à jouer. La RAP modifie simplement l'équilibre traditionnel des responsabilités entre producteurs, distributeurs, consommateurs et gouvernements, en particulier à l'étape de post-consommation des produits.

Les moyens les plus variés peuvent servir à la mise en œuvre de la RAP. Les concepts et objectifs reposent en grande partie sur des facteurs comme la nature du produit, sa valeur en fin de cycle, la spécificité des répercussions environnementales et différentes questions sociales. Citons ces quelques possibilités d'action :

- récupération de produits ;
- acompte/remboursement ;
- frais sur les produits ;
- frais d'élimination payés d'avance ;
- programmes et ententes facultatifs ;
- location ;
- entretien ;
- normes d'utilisation.

On pourra centrer la mise en œuvre de la RAP sur la conception d'un produit afin d'en réduire pendant tout le cycle de vie l'incidence environnementale, sur la réduction à la source, la réutilisation, le choix de matériaux recyclables, la récupération d'énergie ou la gestion des résidus.

On observe déjà bon nombre d'initiatives et de produits RAP au Canada, qu'ils soient le fait de programmes conçus et gérés par le secteur privé, ou encore d'exigences gouvernementales en vigueur ou anticipées.

L'Europe a pris la tête du mouvement RAP, mais l'engagement des pays d'Asie est aussi très marqué. La majorité des pays de ces deux continents ont adopté une forme ou l'autre de réglementation.

*Principes de la RAP et programmes connexes*  
(Par Gary Davis, université du Tennessee, Centre for Clean Products and Clean Technologies, présenté lors d'un atelier de l'OCDE tenu en mai 1999)

- i. La responsabilisation accrue devrait prévoir une rétroaction vers les concepteurs de produits afin de les inciter à créer des produits plus respectueux de l'environnement.
- ii. Étudier le cycle de vie en fonction des avantages qui peuvent en résulter, même si le produit est voué à l'élimination, pour éviter de transférer l'impact environnemental ailleurs dans la chaîne de production.
- iii. Définir clairement le centre de responsabilité pour éviter qu'elle ne se disperse pendant le cycle de vie d'un produit.
- iv. Cibler les caractéristiques propres à chaque système de production.
- v. Étendre la responsabilisation de manière à favoriser entre tous les acteurs de la chaîne de production la communication entourant les répercussions du cycle de vie d'un produit.





**Creating a better quality of life through sustainable community development**  
**Créer une meilleure qualité de vie grâce au développement de collectivités viables**

---

- vi. Tout programme RAP devrait stimuler l'innovation en mettant l'accent sur les résultats plutôt que les moyens, et donc accorder aux fabricants la souplesse dont ils ont besoin pour sa mise en œuvre.
- vii. Prévoir des mesures permettant d'évaluer les résultats économiques et environnementaux du programme et de le modifier selon les problèmes soulevés pendant son application.
- viii. Prévoir la participation équilibrée des parties prenantes à l'élaboration des programmes RAP, y compris à chaque étape de la chaîne de production.
- ix. Envisager des mesures volontaires qui, si elles sont adoptées, devraient au moins prévoir un suivi efficace et la possibilité d'une intervention plus stricte en l'absence de résultats.
- x. L'élaboration de programmes RAP devrait tenir compte de la création de marchés et des habitudes de consommation.
- efficacité environnementale - conception et composition des produits, détournement des déchets, etc. ;
  - rendement économique - capital, main-d'œuvre, matériaux, énergie ;
  - validité politique à l'échelon local et national, voire international ;
  - capacité des gouvernements et fabricants d'administrer les mesures adoptées, en ce qui a trait notamment aux resquilleurs, aux produits « orphelins », aux questions de commerce et de concurrence.
  - Incitation à l'adoption de technologies et de méthodes de gestion novatrices.

## 8. Éducation du public

Le public doit être mieux sensibilisé à l'incidence environnementale des déchets, aux possibilités d'en minimiser le volume et à l'importance de sa propre participation. La responsabilité de tout programme de sensibilisation doit être partagée entre les gouvernements et les producteurs.

## 9. Sélection et critères d'évaluation

Pour atteindre les objectifs visés, on devra sans doute recourir à différents instruments ou combinaisons de mesures, dont on évaluera plus facilement l'intérêt à l'aide de certains critères de rendement, par exemple ceux-ci :

