

SOMMAIRE

VINGT-QUATRE ANS D'ESPRIT REP
Éditorial

page 2

PRÉCISER SANS SURENCADRER

Entretien avec Arnaud Gossement, avocat

page 1

DU BON USAGE DE LA CONCURRENCE

Entretien avec Mathieu Hestin, Deloitte
Développement Durable

page 3

MOT CLÉ : OPTIMISATION

Entretien avec Patrick O'Quin, Fébea

page 3

INCITATION BIEN COMPRISE

Entretien avec Benoist Berton, Coca-Cola
Entreprise

page 4

ÉQUITÉ, PIERRE ANGULAIRE

Entretien avec Philippe-Loïc Jacob, Éco-
Emballages

page 4

SIMPLIFICATION, SOUPLESSE,
CONCURRENCE

Entretien avec Pascal Gislais, Valorie

page 5

REP ICI ET AILLEURS

Entretien avec Philippe Diercxsens,
Danone Waters Division

page 6

ATTENTION FRAGILE !

Entretien avec Sylviane Oberlé, AMF

page 7

EXPERTISE ÉCOCONCEPTUELLE

Entretien avec Michel Fontaine, CNE

page 7

EN MAL DE COORDINATION

Entretien avec François-Michel Lambert,
Institut de l'économie circulaire

page 8

B^{le} Bulletin de l'ilec

Ceci n'est pas une newsletter

Responsabilité élargie du producteur, des principes en question

Préciser sans surencadrer

La filière des déchets d'emballages ménagers comme les autres filières REP ont démontré leur utilité, mais elles ont besoin d'une clarification du droit qui les encadre.

Entretien avec Arnaud Gossement, avocat, enseignant à l'université Paris-I

■ Les notions de responsabilité élargie du producteur et de RSE sont-elles indissociables, dans la pratique et dans leurs sources juridiques ?

Arnaud Gossement : Elles ont des fondements et des régimes juridiques distincts, mais elles appellent toutes les deux les entreprises à tenir compte de l'environnement et à internaliser leurs externalités négatives ; elles participent de l'idée que le développement durable permet de ne plus opposer environnement et économie. Elles ont également en commun l'idée que l'entreprise, à commencer par ceux qui y travaillent, est une actrice clé de ce développement durable. Enfin, elles procèdent de l'idée que des règles d'obligation ou d'interdiction ne sont pas suffisantes : il faut encourager les entreprises à agir et leur laisser une marge de manœuvre suffisante pour créer, innover et réduire leur empreinte environnementale. Ce qui suppose que la réglementation soit claire, stable et ne tente pas de régler toutes les situations particulières par avance.

■ La REP, jusqu'où ? Exempte-t-elle de leurs responsabilités les consommateurs qui alimentent les déchets sauvages ? N'est-il pas abusif d'impliquer une responsabilité élargie du producteur dans ce qui ressortit à une responsabilité directe du consommateur ?

A. G. : Le principe de la responsabilité élargie du producteur fait l'objet d'interprétations et d'applications qui varient d'un État à l'autre de l'Union. Il faut espérer que le « paquet européen » sur l'économie circulaire présenté par la Commission en décembre 2015 permettra d'unifier les règles et les pratiques par application de ce principe. En toute hypothèse, le principe de la REP ne se réduit pas à la contribution versée pour gérer la fin de vie des produits, si importante soit-elle pour le fonctionnement des filières. Il n'est donc pas abusif de parler de responsabilité élargie du producteur, ce dernier devant participer, financièrement mais aussi matériellement, à la prévention et à la gestion des déchets. Sa responsabilité élargie ne signifie pas que les autres acteurs ne conservent pas leur part de responsabilité, définie par le droit et la jurisprudence. Le producteur et

(suite page 2)

Vingt-quatre ans d'esprit REP

La « responsabilité élargie du producteur » a été formalisée en 1990, dans un rapport au ministère de l'Environnement suédois, comme une « stratégie visant à réduire l'impact environnemental global d'un produit en rendant le producteur responsable de l'ensemble de son cycle de vie, en particulier de la collecte, du recyclage et de l'élimination du produit ». L'OCDE avait lancé quelques années plus tôt un débat sur l'internalisation des coûts externes de la gestion des déchets, et publiera en 2001 Responsabilité élargie du producteur, manuel à l'attention des pouvoirs publics. Parallèlement, l'UE transcrivait dans deux directives, de 1991 et 1994, la nécessité d'une gestion spécifique des flux de déchets de produits dangereux et d'emballages.

En France, l'implication des metteurs en marché dans l'élimination des déchets est visée par la loi depuis celle du 15 juillet 1975 (L. 541-10 du Code de l'environnement) : « Il peut être fait obligation aux producteurs (...) de ces produits (...) de pourvoir à l'élimination des déchets qui en proviennent. » Mais le premier dispositif de REP avec collecte séparée n'a pris son essor qu'avec le décret du 1^{er} avril 1992 sur les déchets d'emballages ménagers, sous les ministères Lalonde et Royal, soucieux de favoriser une solution incitative et efficace sans recourir à l'arme fiscale. L'écocontribution volontaire était née. Avec trois objectifs, rappelés dans un rapport sénatorial de 2013 : réduire les coûts pour le service public par transfert des collectivités locales (le contribuable) aux producteurs (donc au consommateur) ; créer une incitation à l'écoconception, augmenter les taux de recyclage.

Quatre cents dispositifs REP ont été recensés dans le monde par l'OCDE en 2013. Avec ses 17 filières, la France couvre le champ le plus large, des médicaments non utilisés aux « déchets diffus spécifiques ménagers » en passant par les bouteilles de gaz. Certains découlent d'un cadre REP européen, d'autres répondent à des réglementations européennes qui ne font pas référence à la REP (c'est le cas des emballages ménagers), d'autres encore sont des réglementations REP proprement françaises, d'autres enfin des REP françaises volontaires.

Dans la filière des déchets d'emballages, l'acquis est imposant : mutualisation des moyens de 50 000 entreprises productrices et distributrices ; plus de 8 milliards d'euros investis par les metteurs en marché depuis 1993 pour développer le recyclage ; réduction de 20 % du poids moyen des emballages ; bond du taux de recyclage de 18 à 67 % (ou 80 % et plus, selon les critères de calcul, qui ont fait débat) et recyclage de 90 % de la matière collectée ; consignes de tri sur 17 milliards d'emballages. Et cela dans l'équité entre les metteurs en marché, qui s'acquittent de leur écocontribution en fonction des tonnages produits et de leur impact environnemental, équité indissociable du caractère volontaire de la démarche. Responsables ? Donc librement contributeurs, pas contribuables.

Jean Watin-Augouard

>> suite de la page 1

le détenteur de déchets sont également responsables, à leur niveau, des conséquences de la création et de la manipulation des déchets.

■ *Revient-il à un éco-organisme mandaté par des contributeurs volontaires d'identifier les « passagers clandestins » (metteurs en marché qui ne cotisent pas à la filière REP où leurs produits sont pris en charge) ?*

A. G. : La REP à la française tente de concilier une logique d'autorégulation d'une filière par les producteurs et une logique de régulation par l'État. Ce modèle est à la fois administratif et libéral, entre l'intervention de l'État qui agréé et contrôle les éco-organismes, celle des collectivités territoriales qui gèrent le service public de collecte et de traitement, et la nécessaire prise en charge de ces dispositifs par les producteurs.

Avec les lois votées ces trois dernières années, il y a en effet tendance, notamment pour la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E), à associer plus étroitement les éco-organismes à la gestion d'un service public. Ce qui se traduit par des hésitations sur la nature – administrative ou privée – des contrats qu'ils passent avec les personnes publiques, mais aussi par de nouvelles obligations d'avoir à réguler eux-mêmes les filières. C'est ainsi que les éco-organismes sont appelés à recruter des clients, mais pas uniquement avec des arguments commerciaux, puisqu'ils sont appelés à signaler les non-contributeurs.

De manière générale, l'organisation des filières REP est à un moment de son histoire qui suppose qu'elle soit clarifiée, harmonisée et simplifiée. La discussion du paquet européen sur l'économie circulaire devrait permettre de relever ce défi et de penser la REP à l'échelle européenne.

■ *Une coordination entre éco-organismes concurrents – par exemple en vue de désigner les collectivités méritant un bonus financier – risque-t-elle de contrevenir au droit de la concurrence ?*

A. G. : La coordination entre éco-organismes est nécessaire et peut être instaurée de plusieurs manières, notamment par la création d'un organisme coordinateur, comme dans la filière D3E. Elle ne suppose pas qu'ils s'entendent pour se répartir des clients ou des gisements détenus par le service public local de gestion des déchets ; ni que des tiers – opérateurs, systèmes individuels ou nouveaux éco-organismes – ne puissent plus accéder à ces gisements. Dans ces conditions, cette coordination doit permettre à chacun de tenir ses objectifs fixés par l'État sans porter atteinte aux règles du droit de la concurrence.

Des clarifications et des simplifications du droit s'imposent cependant : il conviendrait de fixer les critères permettant d'apprécier si une filière doit ou non être organisée en fonction du principe de REP ; il faudrait aussi préciser les critères déterminant qu'un éco-organisme doit être financier, opérationnel, ou les deux, ainsi que les critères de séparation de la gestion des déchets ménagers et professionnels, et ce qui doit faire le détenteur (cela afin de l'encourager à remettre ses déchets dans les bonnes filières). Des questions à traiter pour apaiser le débat.

Propos recueillis par J.W.-A.

Du bon usage de la concurrence

La diversification qui se dessine en France pour la filière REP emballages est sans véritable équivalent en Europe.

Entretien avec Mathieu Hestin, Deloitte Développement Durable

■ *En quoi la diversification des éco-organismes peut-elle contribuer à optimiser sa performance ?*

M. H. : C'est déjà une réalité dans certaines filières, comme celles des D3E ou des piles et accumulateurs. Pour la filière emballages, c'est le cas dans certains pays, l'Allemagne qui compte une dizaine d'éco-organismes, l'Autriche... Il faut analyser la diversification des éco-organismes en fonction du type de REP, REP opérationnelle ou REP contributrice (financière) : la D3E relève de la première, puisqu'elle a la responsabilité opérationnelle de la gestion des déchets, de la collecte au recyclage ; les emballages et les papiers graphiques sont des filières contributrices, qui n'ont pas la gestion opérationnelle des déchets, dont la responsabilité revient aux collectivités locales – dans ce cas, les éco-organismes leur versent un soutien financier déterminé par le cahier des charges.

La diversification peut avoir deux types d'effets : les effets positifs d'une concurrence qui optimise les coûts, suscite l'émulation, pousse à l'innovation ; mais si la concurrence porte uniquement sur les coûts, il y a risque de solutions moins-disantes par rapport aux objectifs de recyclage. Hors les cas particuliers du Royaume-Uni et de la Pologne, la concurrence ne concerne aujourd'hui en Europe que des filières opérationnelles. En cas de concurrence dans la filière emballages, la France représenterait un cas singulier, puisqu'il s'agit d'une filière contributrice. *In fine,*

le choix d'organiser la filière autour d'un ou de plusieurs éco-organismes relève des metteurs en marché.

■ *Le Code de l'environnement prévoit que « les contributions perçues » par les éco-organismes « et les produits financiers qu'elles génèrent sont utilisés dans leur intégralité pour [leurs] missions » (L. 541.10). Certains éco-organismes se seraient-ils trop éloignés de leur mission financière ?*

M. H. : Non. Au reste, bon nombre d'entre eux n'ont pas qu'une mission financière mais aussi une mission opérationnelle. Un censeur d'État est désigné auprès de chaque éco-organisme, qui l'accueille dans son organe délibérant. Par ailleurs, des contrôles périodiques sont effectués par les pouvoirs publics sur la totalité des missions. Les activités des éco-organismes sont donc relativement bien encadrées, ce qui empêche les excès.

■ *Faut-il affecter par avance leurs éventuels excédents de trésorerie ?*

M. H. : Les excédents liés aux activités relevant de l'agrément sont encadrés par le cahier des charges. Ils doivent être dotés en provision pour charges futures, et des seuils sont à respecter, qui dépendent du chiffre d'affaires de l'éco-organisme. Les produits financiers perçus par le titulaire doivent être utilisés pour ses diverses missions, dont fait partie l'aide à l'investissement dans le tri optimisé.

■ *Un éco-organisme a-t-il vocation à surveiller la R&D de ses contributeurs au nom d'objectifs d'écoconception ?*

M. H. : Surveiller, non, accompagner, oui, dans les démarches d'éco-conception, par exemple, leur fournir des outils, des conseils. Il peut également participer à des missions de R&D qui présentent un intérêt général pour la filière. ●

Mot clé : optimisation

La performance de la filière des emballages ménagers est fondée sur la notion de « dispositif optimisé » de collecte, le tri et le recyclage. Crucial pour les metteurs en marché.

Entretien avec Patrick O'Quin, président de la Fédération des entreprises de la beauté (Fébea)

■ *Le champ d'application de la REP « emballages ménagers » est-il clair et stable ?*

Patrick O'Quin : L'un des enjeux des discussions sur le cahier des charges d'agrément des éco-organismes porte sur une éventuelle extension aux emballages utilisés hors foyer. Mais, même si cela pose de vraies questions de principe, cela ne constitue pas, et de loin, l'un des points majeurs de ces discussions. La définition du champ est d'autant plus importante dans le contexte de l'agrément, demain, de plusieurs titulaires. Il est essentiel qu'il n'y ait pas d'ambiguïté dans le champ d'application, pour ne pas créer de distorsion de concurrence.

■ *Les modes de calcul des taux de prise en charge des « coûts nets optimisés » (collecte, tri, recyclage) sont-ils sujets à controverse ?*

P. O. : Les représentants des metteurs en marché ont dès l'origine énoncé que la notion de « dispositif optimisé » était fondamentale. C'est l'un des points clés de la lettre signée notamment par la Fébea et adressée aux cinq ministres signataires des arrêtés d'agrément. Or, de façon étonnante, cette notion

était totalement absente de la note d'orientation adressée par la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) fin décembre. De ce fait, la mise en place d'un dispositif optimisé de collecte, de tri et de recyclage des matériaux, seul capable de créer une véritable économie circulaire durable, et le maintien d'une corrélation entre d'une part les mécanismes de financement et d'incitation, d'autre part la performance des opérations aval, ont constitué les deux axes majeurs de nos interventions, car ils nous paraissent les seuls garants de l'efficacité du système et de sa nécessaire transformation.

■ *Dans l'hypothèse de plusieurs éco-organismes agréés, comment pourront-ils s'assurer chacun de la cohérence entre ce qu'ils perçoivent de leurs adhérents et ce qu'ils reversent aux collectivités ? Un organisme de péréquation sera-t-il nécessaire ? Mais ne serait-il pas porteur de dilution des responsabilités des metteurs en marché, de complication et de coûts supplémentaires ?*

P. O. : C'est effectivement un caillou dans la chaussure des autorités, qui ont énormément de mal à y répondre. Et nous ne pouvons leur jeter la pierre, car il faut tenir compte des contraintes du droit de la concurrence, du droit des sociétés, de la libre administration des collectivités, etc.

■ *En plus de la « commission et des « sous-commissions » des filières REP instituées par le décret du 30 décembre 2015 sont envisagés des « comités » consultatifs pilotés par l'administration. Y a-t-il lieu de redouter que le nouveau cahier des charges des éco-organismes introduise plus de complexité dans l'ensemble de la filière ?*

P. O. : Depuis le début des discussions, nous avons insisté sur un point essentiel: le respect des principes fondamentaux de la REP. Et parmi ces principes figure évidemment que, face à leur responsabilité financière et juridique, les metteurs en marché, par l'intermédiaire des sociétés agréées, doivent avoir une capacité à agir forte et garantie par le cahier des charges, gage de la liberté d'organisation des entreprises liée au principe même de la REP.

Incitation bien comprise

Atteindre les objectifs de recyclage suppose que qu'ils soient au cœur des stratégies d'entreprise et non une hypothèque sur leurs résultats.

Entretien avec Benoist Berton, directeur des affaires publiques de Coca-Cola Entreprise

■ *Ce qui se dessine pour le cahier des charges des éco-organismes vous paraît-il satisfaisant ?*

Benoist Berton : Nous avons eu communication par l'administration, fin mars, d'une première version du cahier des charges. Dans l'état actuel du débat, la partie économique de ce cahier des charges est difficilement lisible et les montants qui y figurent ne nous conviennent pas. Les coûts de référence présentés sont élevés et ne correspondent pas à un système optimisé. La connaissance des coûts a disparu, or c'est un élément indispensable pour objectiver les débats. Les aides à l'investissement viennent en plus des soutiens à la tonne, ce qui revient à faire payer deux fois les investissements aux metteurs en marché. Le principe de la libre entreprise liée à celui de REP ne nous semble pas non plus réaffirmé. Beaucoup d'éléments vont nécessiter une étude approfondie, et des réponses précises de l'administration. Nous nous inscrivons plus que jamais dans une logique de dialogue avec les pouvoirs publics et les collectivités.

■ *Plus d'équité du barème amont peut-elle être attendue d'un dispositif où les metteurs en marché auraient moins de contrôle sur les éco-organismes ?*

B. B. : Les entreprises de l'agro-alimentaire sont très attachées au principe de la REP, et nous souhaitons continuer d'assumer pleinement cette responsabilité. Pour être équitable, le nouveau cahier des charges doit permettre aux metteurs en marché, via leur éco-organisme, de mieux contrôler les financements engagés pour maîtriser les coûts du dispositif de collecte et de tri. En vingt ans de REP, nos entreprises ont montré leur capacité à gérer les enjeux de recyclage des emballages ménagers, dans des conditions économiques raisonnables et mieux contrôlées que ce qui figure dans le premier projet de cahier des charges.

■ *La Cour des comptes a parlé à propos du barème amont d'un « dispositif*

Équité, pierre angulaire

Achacun de payer ce qu'il doit, et d'être aidé comme il y a droit. Pour l'opérateur historique, le service au client doit assurer la pérennité des principes.

Entretien avec Philippe-Loïc Jacob, président-directeur général d'Éco-Emballages

■ *Quand et comment atteindre 75 % de recyclage des déchets d'emballages ?*

Philippe-Loïc Jacob : Éco-Emballages prend en charge la responsabilité élargie de l'ensemble des entreprises françaises

■ *Est-il justifié de voir les éco-organismes jouer un rôle de conseiller en écoconception et prestataire de service ?*

P. O. : Les éco-organismes sont des sociétés de droit privé. Si bien sûr leur conseil d'administration et leurs actionnaires en sont d'accord, ils peuvent développer les activités qu'ils souhaitent, dans le respect de leurs statuts et des réglementations. Rien ne s'oppose donc à ce qu'ils offrent ce type de prestations à leurs adhérents qui le souhaitent.

d'une grande complexité », mais elle se félicite qu'il soit devenu « plus précis et davantage tourné vers l'écoconception ». Devait-il être repensé ?

B. B. : Le précédent barème amont avait été élaboré pour répondre aux objectifs fixés par la loi Grenelle 2 (augmentation du taux de recyclage, écoconception) et mettre en concordance le financement par les contributeurs avec le coût de collecte et de tri de chaque type d'emballages, pour être plus équitable. Le coût de collecte et de tri du plastique, du papier, du carton, de l'acier ou de l'aluminium n'est pas le même. Dans l'agro-alimentaire, il y a beaucoup de spécificités d'emballage, et parfois la volonté d'équité entraîne une complexité qui perturbe la lisibilité du barème. Pour être efficace, le barème doit être compris par les contributeurs, il doit donc être simplifié, plus transparent et en même temps servir les objectifs fixés. Des systèmes de bonus-malus pertinents et intelligents ont été mis en place et sont bien acceptés; il faut continuer dans ce sens, car cela stimule les comportements vertueux. Le nouveau barème devra aussi mieux prendre en compte les attentes des metteurs en marché en matière d'économie circulaire et de développement du recyclage, des enjeux stratégiques pour notre secteur.

■ *Quel effet aurait une augmentation des contributions amont sur les coûts et les marges des entreprises ?*

B. B. : Les équilibres financiers des entreprises de l'industrie alimentaire sont dans une situation très fragile. Dans l'environnement incertain qui est le nôtre, sur fond de crise de la consommation, de baisse du pouvoir d'achat, de pression fiscale sans précédent, de tension commerciale, toute augmentation des coûts pourrait être préjudiciable. Une augmentation radicale ne serait pas justifiée. Notre secteur sera très vigilant quant au maintien d'une contribution au juste prix, corrélée à un dispositif de collecte et de tri optimisé répondant aux objectifs de développement du recyclage des emballages: extension des consignes de tri du plastique, taux de recyclage de 75 %, développement de la collecte et du recyclage dans le hors-foyer. Le cahier des charges doit prendre en compte les intérêts de l'ensemble des parties, dont les metteurs en marché.

qui mettent en marché des emballages ménagers, depuis vingt-trois ans. Cette action menée en partenariat avec les collectivités locales et les acteurs du recyclage (ONG, opérateurs, filières) a permis de progresser d'un taux de recyclage de 18 % en 1992 à 67 % en 2015. Le geste de tri est devenu le premier engagement environnemental des Français.

L'objectif de 75 % reste d'actualité, mais nous arrivons en haut des courbes, et comme dans toute ascension les derniers mètres sont les plus difficiles à gravir. Le taux de recyclage stagne et son

coût a tendance à augmenter. Pour recycler plus en baissant le coût à la tonne, nous avons deux priorités : relancer la collecte en ville, où l'on trie deux fois moins qu'à la campagne, et étendre les consignes de tri à tous les emballages en plastique.

C'est le sens de notre plan de relance à l'œuvre depuis septembre dernier. D'ici six ans, tous les Français pourront trier 100 % des emballages – notamment ceux en plastique. Simplification du geste de tri, modernisation des centres de tri, développement de l'apport volontaire multiflux, doublement de la collecte en ville et du recyclage des plastiques, réduction et écoconception des emballages : autant de voies pour améliorer le recyclage sans augmenter les coûts.

■ *Y a-t-il beaucoup de « passagers clandestins » dans la filière ?*

P.-L. J. : Selon l'Ademe, il y a moins de 5 % de non-contributeurs, mais on ne peut s'en satisfaire. Il est du ressort de l'État de prendre les mesures nécessaires. Ce qui compte pour Éco-Emballages, c'est l'équité entre nos clients : que chacun paie ce qu'il doit, sinon les autres paient pour lui. Nous avons conçu un tarif écomodulé où chaque entreprise paie en fonction de l'impact environnemental de son emballage. La précision de la déclaration garantit l'équité.

Toutefois, sa complexité crée des difficultés, c'est pourquoi nous avons lancé le chantier d'une simplification dont nous présenterons les principes en juin prochain. Notre objectif est de faciliter les démarches de nos clients et de leur apporter toute l'aide nécessaire, en conservant le principe d'équité, majeur dans un modèle mutualisé.

■ *Quelles sont les perspectives d'évolution du Point vert ?*

P.-L. J. : Le Point vert figure sur 95 % des emballages commercialisés en France. Ce signe est associé spontanément par les consommateurs au recyclage, mais il ne leur délivre pas

une information claire. Sa vocation initiale était de marquer la contribution de l'entreprise, ainsi que le prévoit le Code de l'environnement, et il a une dimension européenne, une trentaine de pays l'utilisent. Aujourd'hui les consommateurs attendent une information précise sur ce qu'ils doivent mettre dans le bac de tri ou dans la poubelle des ordures ménagères.

À cette fin, nous avons associé au Point vert une consigne de tri claire et explicite. Présente sur trente-cinq milliards d'emballages, et donnant droit à un bonus de 8 % sur la contribution, elle facilite le geste de tri. Et n'oublions pas qu'une fois aboutie l'extension des consignes de tri aux plastiques, en 2022, tous les emballages iront dans le bac de tri, il n'y aura plus d'erreur possible.

■ *Le périmètre doit-il s'élargir à la restauration hors foyer ?*

P.-L. J. : Éco-Emballages couvre un périmètre de cinq millions de tonnes qui comprend les emballages ménagers consommés à domicile ainsi que les emballages de la restauration moderne et de la vente à emporter. Ces deux secteurs constituent un gisement de 200 000 tonnes et, en effet, leurs emballages ne sont pas suffisamment collectés. Nous travaillons avec leurs acteurs pour développer le geste de tri des consommateurs, avec McDonald's par exemple, pour installer le tri dans les restaurants, avec Roxane, Nestlé et Danone, pour expérimenter des modèles alternatifs de collecte (réceptacles automatiques rémunérant le dépôt).

Enfin, le développement de l'apport volontaire multiflux permettra aux citoyens de trier leurs déchets dans la rue. Paris va expérimenter avec Trilib', dans cinq arrondissements, cette solution de collecte innovante à partir de septembre. Grâce à elle nous pourrions massifier les volumes collectés, améliorer la qualité de la matière recyclée et diminuer les coûts. ●

Simplification, souplesse, concurrence

Pour l'un des nouveaux candidats à l'agrément dans la filière, les points de passage obligés pour plus d'efficacité de la REP sont clairement identifiés.

Entretien avec Pascal Gislais, président de Valorie

■ *La hausse du taux de recyclage sans augmentation des coûts est-elle possible et comment ? En quoi la concurrence entre éco-organismes agréés peut-elle y contribuer ?*

Pascal Gislais : Afin d'augmenter le taux de recyclage, Neo2017¹ a deux propositions. La première est la simplification du message auprès des habitants : selon la commune où ils résident, les messages de tri peuvent être différents. La seconde est de contribuer à faire entrer les centres de tri dans une ère industrielle : ils ont en France une capacité de 11 000 tonnes par an, alors que dans la plupart des pays européens elle est de 60 000 tonnes. Sans ces deux actions, le taux de recyclage n'augmentera pas. Ce sont des objectifs indispensables à une meilleure maîtrise des coûts.

Comme dans tous les domaines ouverts à la concurrence, l'arrivée de nouveaux entrants sur un marché crée de l'émulation et active l'innovation. Dans les domaines à monopole, celui-ci impose son rythme à l'évolution. La concurrence insufflé un souffle nouveau, cela a été le cas dans la téléphonie, les transports, etc. De nombreux pays européens ont opté pour la concurrence de cette filière REP et aucun n'est revenu en arrière.

■ *Allez-vous être en mesure de simplifier les procédures de déclaration d'emballages (nombre de pages des fiches produit, procédures de contrôle) dont les metteurs en marché ont déploré la complexité croissante ?*

P. G. : Oui, les déclarations actuelles des metteurs en marché sont longues, complexes, et les entreprises y passent beaucoup de temps, ce qui induit des coûts indirects significatifs. Cette déclaration est la plus complexe parmi tous les éco-organismes en Europe, et sa complexité est apparue en raison du monopole. Il faut que les metteurs en marché se mobilisent pour exiger des pouvoirs publics la possibilité d'une déclaration plus simple.

Déjà le projet de cahier des charges s'oriente vers une simplification ; les pouvoirs publics devraient offrir plus de liberté aux éco-organismes. L'arrivée de nouveaux candidats sur le marché de la REP emballages fait bouger les positions de l'acteur historique. Un des souhaits majeurs de Neo2017 est bien la simplification. Par exemple, Neo2017 souhaite offrir une solution adaptée aux petites entreprises : avec cette offre, la déclaration et le règlement s'opéreraient en quelques minutes en ligne, aussi simplement que la réservation d'un billet de train. Neo2017 propose aussi de développer les contrats par mandat, notamment pour des organisations professionnelles ou des syndicats. Ces deux propositions permettraient aussi de diminuer le nombre de passagers clandestins.

■ *Un élargissement du périmètre de la REP modifierait-il beaucoup les moyens d'atteindre les objectifs de collecte et de recyclage ?*

P. G. : Une partie des emballages du petit commerce, des suremballages de la vente à distance et des emballages de la restauration hors foyer sont déjà concernés par la REP emballages. Effectivement, si les emballages non ménagers entraînent dans le périmètre de la REP, le taux de recyclage serait amélioré, mais cet élargissement n'est pas à l'ordre du jour. Et dans ce cas, la concurrence s'avérerait encore plus indispensable !

Il faudrait que le cahier des charges offre la liberté d'expérimentations nouvelles; les metteurs en marché doivent faire comprendre aux pouvoirs publics qu'il faut de la souplesse dans le cahier des charges.

REP ici et ailleurs

Les dispositifs nationaux mis en place en réponse aux exigences communautaires diffèrent. Point de vue d'une entreprise en mesure de les étalonner.

Entretien avec Philippe Diercxsens, directeur de l'environnement, Danone Waters Division

■ *Les metteurs en marché sont-ils fondés à avoir une traçabilité de leur contribution et de l'usage qui en est fait par l'éco-organisme ?*

Philippe Diercxsens : Oui, c'est ce que nous souhaitons prioritairement. Le principe est simple: si le metteur en marché paie, il veut s'assurer de l'efficacité du dispositif. Certes, il ne décide pas seul. La bonne entente avec les pouvoirs publics, les collectivités locales et les autres partenaires est primordiale, par une coresponsabilité dans la gestion des déchets, pour que le système REP soit efficace en termes d'euros investis par tonne de déchets d'emballages collectés et recyclés. Nous devons également défendre les consommateurs, qui sont des acteurs responsables, mais aussi les impliquer en tant que citoyens (faire le bon geste de tri). Enfin, il convient de soutenir la filière de recyclage par des écocontributions Point vert transparentes et équitables. Si les entreprises se sont engagées dans ce système, c'est pour faire partie de la solution, avec un dispositif efficace impliquant tous les acteurs concernés. Elles acceptent de payer, mais elles veulent savoir pour quoi, et que le système soit géré avec efficacité et au moindre coût.

■ *Une entreprise implantée dans plusieurs pays européens, comme Danone, a-t-elle à connaître des systèmes de REP disparates ?*

Ph. D. : Oui. Les systèmes sont très différents d'un pays à l'autre, souvent en raison d'une législation locale spécifique. La directive européenne sur la gestion des emballages n'interdit pas des modèles propres à chaque pays. Elle fixe des objectifs mais ne dit pas comment les atteindre. La directive de 2004 fixait un objectif minimal de recyclage des plastiques de 22,5 %, mais beaucoup de pays ont dépassé ce taux, à 40 ou 50 %.

La manière de gérer la REP aussi peut varier, et le territoire couvert, les types de matériaux collectés, les salaires, les niveaux de TVA. La Belgique, l'Espagne ou le Portugal ont des REP nationales sans concurrence entre éco-organismes, ce qui est encore le cas de la France (dont le système s'ouvrira à la concurrence en 2017). Dans d'autres pays, la concurrence prévaut. C'est le cas de l'Allemagne (neuf éco-organismes) ou de la Pologne (vingt-trois). Il faut cependant éviter le surnombre. Danone, installé dans plusieurs pays, compare les systèmes en termes de coûts, ce que l'on a pour ce que l'on paie, et réfléchit aux moyens de rendre les systèmes plus efficaces.

Neo2017 se félicite de l'engagement des metteurs en marché attachés à la REP: les entreprises ne veulent pas de carcan mais un moyen efficace de respecter leurs obligations environnementales. L'engagement des metteurs en marché pour le projet Neo2017 se manifeste notamment par le soutien apporté par 609 entreprises et fédérations, représentant 132 millions d'euros d'éco-contributions, presque 20 % du marché: ces entreprises et fédérations souhaitent une pluralité d'éco-organismes afin d'avoir le choix, comme dans d'autres pays européens. ●

1. *Valorie fédère ses soutiens à son agrément comme nouvel opérateur de la filière des déchets d'emballages ménagers sous l'intitulé « Mission Neo2017 » (<http://mission-neo2017.fr>).*

■ *Dans quel pays le système est-il le meilleur ?*

Ph. D. : Le système belge obtient des performances de recyclage parmi les meilleures d'Europe, pour un coût qui ne dépasse pas 90 € la tonne facturée aux entreprises, alors que d'autres pays dépassent 110 €. Il est souvent cité en modèle. Le système allemand a depuis plus longtemps que les autres résolu le problème du recyclage ou de la valorisation de tous les plastiques, mais c'est un système très coûteux, et où les resquilleurs sont estimés à plus de 25 %, dû à l'absence de contrôle par l'État. Certains systèmes ne fonctionnent pas, en Bulgarie ou en Roumanie, où plus de 70 % des déchets d'emballages sont mis en décharge. Dans sept pays européens la mise en décharge est interdite depuis dix ans, ce qui se traduit par des performances de recyclage très élevées et des récupérations énergétiques importantes.

■ *Et le modèle français ?*

Ph. D. : Le système français de REP, sous certains aspects, ressemble au système belge, mais il stagne dans ses performances de recyclage, 68 % pour un objectif de 75. La France a un grand territoire, avec une densité de population plus faible. L'habitat vertical des grandes villes françaises pose problème. Des machines sont expérimentées auprès de distributeurs, qui leur permettent d'accepter des bouteilles en plastique vides, en échange de coupons de fidélisation. On ne collecte qu'une bouteille sur deux, il serait souhaitable d'en collecter deux sur trois au moins.

■ *Quelle amélioration attendre de la concurrence des éco-organismes ?*

Ph. D. : De quelle concurrence parlons-nous? De celle du modèle allemand, où elle est totale, où les prix sont libres et les systèmes à but lucratif, ou de la France, où la concurrence entre éco-organismes – tous à but non lucratif – s'exercera à la marge, au niveau du barème amont? Tout profit devra être réinvesti dans la R&D ou l'offre de nouveaux services. Ainsi Valorie appartient à une société allemande, qui souhaite proposer des offres de services différentes selon que les entreprises sont nationales ou multinationales, et qui couvriront plusieurs pays.

■ *Les obligations auxquelles sont soumis les metteurs en marché en matière de déchets d'emballages laissent-elles encore la place à une libre responsabilité de leur part ?*

Ph. D. : Dans les pays où la REP est pilotée par l'industrie, la notion de responsabilité a pleinement sa place. Dans d'autres comme la Hongrie, où le système de REP ne fonctionnait pas bien, il a été supprimé et remplacé par une taxe, mais sans gain d'efficacité. Et la responsabilité y a totalement disparu. ●

Attention fragile !

Pour l'Association des maires de France, le risque d'instabilité financière doit être à toute force conjuré, en cas de retouche profonde du dispositif.

Entretien avec Sylviane Oberlé, chargée de mission de prévention des pollutions, AMF

■ L'AMF s'est dite hostile à « l'étatisation du modèle français de tri et de recyclage des déchets » et au remplacement d'un « cadre juridique souple et léger »¹ par une commission administrative... Quel en serait le risque ?

Sylviane Oberlé : La force du modèle est le partenariat. S'il est parfois long d'arriver à une décision, une fois prise elle est mise en œuvre par ceux qui l'ont construite. Si l'État décide, la procédure va plus vite, mais quand il faut passer à la mise en œuvre, les parties n'ayant pas été consultées peuvent s'installer dans une opposition à la mesure, et l'État a des possibilités limitées pour l'imposer. Nous craignons que l'acceptation ne devienne plus difficile et que le dispositif ne se bloque. Par ailleurs, les pouvoirs publics envisagent la création d'un fonds national pour l'amélioration du recyclage, mais on ne sait pas comment il va être géré. On connaît l'aptitude de Bercy à collecter des fonds, moins à les reverser aux collectivités.

■ *Que redouteriez-vous si le prochain cahier des charges ne prévoyait pas le décalage d'un an entre les agréments des éco-organismes et leur prise d'effet ?*

S. O. : La filière emballage a un statut particulier lié aux montants en jeu, qui pour une collectivité se chiffrent souvent à plusieurs millions : la collectivité collecte pendant une année et perçoit les soutiens correspondants au début de la suivante. C'est pourquoi un système d'avance a été mis en place dès 1992 : par exemple, la collectivité collecte pour 2016 et perçoit quatre fois 20 % des sommes qu'elle a perçues en 2015, sous forme d'acomptes, et le solde en 2017. Ce système lui évite l'avance d'une année complète de trésorerie. Mais ce n'est possible que si les éco-organismes ont la trésorerie nécessaire.

Au début de l'année prochaine, il y en aura deux, voire trois. Les metteurs en marché prendront le temps de comparer les offres en début d'année. S'ils ont dénoncé leurs contrats en attendant de choisir, il n'y aura pas beaucoup de cotisations en début d'année. Les éco-organismes n'auront donc pas la trésorerie nécessaire aux acomptes, et les collectivités n'auront

pas d'argent. Le dispositif risque d'être bloqué tout le premier semestre, où les déchets seront pourtant collectés et les tonnages recyclés. Il n'est pas possible de suspendre le dispositif pendant ce temps. L'instabilité financière et juridique qui s'annonce n'est pas acceptable. Nous plaignons pour un décalage d'un an entre les agréments et leur prise d'effet. Dans ce cas, le dispositif actuel reste en place une année afin d'assurer le financement de la collecte et du recyclage en 2017. Pendant cette année, les metteurs en marché comparent les offres et décident de l'éco-organisme auxquels ils veulent adhérer. Au début de 2018, ils ont fait leur choix, les éco-organismes connaissent leurs capacités financières et les collectivités peuvent toucher les acomptes prévus.

■ *Quels sont les leviers d'optimisation des coûts de la collecte les plus opportuns dont disposent les collectivités ?*

S. O. : Il existe deux façons pour les collectivités d'optimiser les coûts. La première est l'augmentation des matières à recycler, pour faire tourner au mieux les équipements. On optimise les coûts grâce à l'amélioration des collectes, à la densification du parc de conteneurs d'apport volontaire, à une dotation en bacs suffisante pour augmenter les quantités. Deuxième levier : réduire les coûts, avec le risque de diminuer la qualité du service pour les habitants. Si l'on diminue la fréquence des collectes pour réduire les coûts, on doit augmenter les capacités de stockage chez l'habitant. L'optimisation efficace passe par un équilibre entre augmentation des quantités recyclées et réduction des dépenses.

■ *L'harmonisation des bacs de tri entre communes ne serait-elle pas un moyen sûr de favoriser le geste de tri et partant l'optimisation ?*

S. O. : S'il s'agit d'harmoniser la couleur des bacs, cela peut effectivement permettre la communication sur le plan national et faciliter le geste de tri. Mais les bacs ont une dimension technique, ils doivent être adaptés au type d'habitat, sur le plan de l'urbanisme comme sur le plan sociologique. Ils doivent être adaptés à la place dont les habitants disposent pour les ranger, mais être assez grands pour ne pas déborder. Les habitants sont prêts à faire un effort pour trier, à condition qu'il reste raisonnable. Il faut que l'outil à leur disposition soit adapté à la situation locale.

1. <http://is.gd/Y0DORC>.

Expertise écoconceptuelle

Le référentiel du CNE, indispensable à l'analyse et à la reconnaissance des actions des metteurs en marché, est au cœur de la prévention des déchets d'emballages.

Entretien avec Michel Fontaine, président du Conseil national de l'emballage (CNE)

■ *Sommes-nous au bout de l'écoconception ? Le dernier palier serait-il atteint pour le volume des emballages ?*

Michel Fontaine : Non, l'écoconception a encore de beaux jours devant elle. Elle a été portée par la crise économique chez certaines multinationales, car économie et écologie allaient dans le même sens. L'ensemble des entreprises dont les PME et PMI doit s'y mettre. Et il faut que ce mouvement soit sincère et non

subi. À ce titre, le CNE a publié un guide¹ d'aide à l'écoconception des emballages en vingt questions.

Celles que les metteurs en marché posent au CNE, par notre fiche contact, montrent que les entreprises prennent le sujet à bras-le-corps. L'écoconception leur permet un moindre impact environnemental des produits, de repenser les produits existants, leur mode de distribution ou d'usage, de repérer et de maîtriser les risques et coûts inhérents au cycle de vie complet du produit, de réduire les coûts de transport, ceux des matières premières et ceux des emballages, de favoriser la réutilisation des matières en amont, et au total de créer de la valeur.

■ *L'essentiel des marges de progression tient-il à la recyclabilité ?*

M. F. : Le recyclage des matériaux est le choix européen depuis vingt-cinq ans pour les déchets d'emballages et il faut améliorer

encore les résultats. C'est possible. En amont par l'écoconception, qui consiste à penser à la fin de vie de l'emballage dès le premier stade du développement d'un produit et à éviter la mise en marché d'emballages perturbateurs du tri; et en aval, pour mieux récupérer et trier. Dans une logique d'économie circulaire, le CNE recommande² que les emballages non recyclés soient valorisés en énergie, objectif zéro mise en décharge.

■ *La Cour des comptes a vu un « effet pervers du dispositif »⁵ dans le recul des conditionnements en verre au profit du plastique, dû à la façon d'apprécier l'écoconception : en tonnage*

M. F. : L'écoconception prônée par le CNE et par les experts du sujet n'a rien à voir avec une diminution globale du tonnage. Les diminutions de poids doivent s'apprécier à matériau égal. Il n'existe pas d'empreinte environnementale globale, mais un profil d'empreinte, avec plusieurs critères qu'on ne peut pas additionner. Le CNE a publié une note sur la comparaison des emballages issus de matériaux divers³.

■ *En rapport avec le cahier des charges de la filière REP serait envisagé un comité de l'écoconception et de l'écomodulation (du « barème amont »), réunissant pouvoirs publics, éco-organismes, metteurs en marché, opérateurs du tri et du recyclage, associations. Le CNE a-t-il vocation à y être associé ?*

M. F. : Le CNE a pris position sur l'ensemble des thèmes liés à l'écoconception; il est complètement légitime pour éclairer les débats, s'il y est invité: il a été à l'initiative, en 1998, du

catalogue des cas de prévention par réduction à la source; il suit les efforts de prévention de ses partenaires, et documente par une revue critique les cas de prévention qui lui sont transmis. Son référentiel CNE calculant les efforts de prévention est conforme à la norme EN 13428. Avec cet outil actualisé en 2011, chaque entreprise peut mesurer ses actions de prévention, en fonction du périmètre visé. Le référentiel mesure les impacts environnementaux en considérant toujours le couple produit-emballage, une valeur d'usage identique pour le consommateur, le bilan du système d'emballage complet (primaire, secondaire, tertiaire), des indicateurs en volume (ratio contenu/contenant et ratio de palettisation), et le ratio de matière recyclée.

Ces principes d'analyse concourent à la fiabilité de la prévention, en l'appuyant sur des réalisations. Ils permettent un débat objectif sur la prévention, afin d'en favoriser le développement, avec tous les acteurs de la chaîne de l'emballage. Depuis 2013, les initiatives en prévention et en écoconception sont recensées indifféremment par le CNE ou Éco-Emballages⁵, qui publie des cas de préventions établis selon les critères du CNE.

1. www.conseil-emballage.org/wp-content/uploads/2014/01/84_0.pdf.

2. <http://is.gd/bLJgY>.

3. www.conseil-emballage.org/wp-content/uploads/2014/01/93_0.pdf.

4. Rapport actualisé et délibéré en octobre 2015, sur Éco-Emballages et Adelphe.

5. Consultables sur les sites www.conseil-emballage.org/catalogue-des-cas-de-prevention-du-cne et <http://reduction.ecoemballages.fr/catalogue>.

En mal de coordination

Faute d'indicateurs européens et de tutelle interministérielle, les filières REP sont trop statiques, défensives et autocentrées.

Entretien avec François-Michel Lambert, président de l'Institut de l'économie circulaire.

■ *Quel est l'objectif des pouvoirs publics dans une perspective « circulaire » pour les déchets d'emballages ménagers ? Le « paquet européen sur l'économie circulaire » du 2 décembre 2015 justifie-t-il une remise à plat de la filière REP en France y répond-elle moins bien que les filières d'autres pays ?*

François-Michel Lambert : Les pouvoirs publics entendent non seulement sortir les déchets d'emballages de l'enfouissement mais aussi les inclure dans une démarche de valorisation, matière et énergie. Le paquet européen de l'économie circulaire n'a pas à ma connaissance d'impact en France: il conforte le système français, qui répond aux objectifs. Le problème qui se pose en Europe est celui des indicateurs, qui ne mesurent pas de la même façon déchets valorisés et déchets non valorisés, notamment entre la France et l'Allemagne. Il reste donc à mettre en place une coordination pour définir un indicateur commun.

■ *En quoi l'objectif d'« harmonisation des filières » sera-t-il mieux servi par la commission administrative des filières de REP instituée par décret (JO du 31 décembre 2015) ?*

F.-M. L. : Des questions se posent sur le nombre de filières, leur

cohérence, le monopole pour certaines, leur capacité à chercher les produits là où il sont. Il est temps de mettre en œuvre une approche qui coordonne les REP, établisse un bilan, et d'ouvrir de nouvelles missions pour les REP. Pour autant, je crains que l'approche ne soit statique; nous devrions avoir une démarche dynamique, proactive, au regard des mutations qui touchent notre société et qui portent sur le numérique, les bases de données, l'information collaborative. Je crains que ces enjeux ne soient pas assez pris en compte. Le cahier des charges est prévu pour plusieurs années, il faut donc savoir se projeter. Le monde en 2020-2025 sera bouleversé par la révolution numérique; il faut s'orienter vers plus de partage des données, vers une dynamique plus collaborative.

■ *Une évolution utile du dispositif ne serait-elle pas que l'agrément ne soit plus soumis à cinq ministères ?*

F.-M. L. : L'évolution utile serait de créer un poste de délégué interministériel à l'économie circulaire, car les enjeux sont transversaux. Les ministères actuels ne travaillent pas assez en coordination. Si l'on choisit le seul ministère de l'Environnement, je crains qu'on ne privilégie l'approche défensive, alors qu'il faut des démarches novatrices, en termes d'emploi, d'éducation, de formation. Un balbutiement s'observe avec les « engagements pour la croissance verte » prochainement signés à Bercy¹.

1. Ministère de l'Économie et Conseil national de l'industrie, <http://is.gd/XLXiAE>.

Bulletin de l'Institut de liaisons et d'études des industries de consommation

Directeur de la publication: Richard Panquialt – Éditeur: Trademark Ride, 93, rue de la Santé, 75013 Paris (01 45 89 67 36, jwa@tmride.fr) –

Rédacteur en chef: Jean Watin-Augouard – Secrétaire général de la rédaction et contact: François Ehrard (01 45 00 93 88, francois.ehrard@ilec.asso.fr) – Maquette et mise en pages: Graph'i Page (ividalie@orange.fr)

Imprimé par: SB Graphic, 38, rue Gay-Lussac, ZI de Mitry-Compans, 77290 Mitry-Mory – ISSN: 1271-6200

Dépôt légal: à parution – Reproduction interdite sauf accord spécial