Cercle National du Recyclage

REVUE DE PRESSE

Eté 2016

E M B A L L A G E S

Emballages : les producteurs doivent financer, pas les contribuables

Chaque renouvellement d'agrément des éco-organismes relance les négociations et les rapports de force entre les différentes parties prenantes, pour l'ensemble des filières à « responsabilité élargie des producteurs » (REP). Les combats les plus intenses opposent les producteurs de biens, qui mettent en marché des produits et financent les filières REP, et les collectivités locales, qui gèrent les déchets issus de ces produits, avec le soutien financier des filières.

Aujourd'hui, la discussion porte sur les filières « emballages » et « papiers », dont l'agrément des pouvoirs publics est attendu pour fin 2016. D'un côté, les metteurs en marché, dont la gestion des déchets n'est pas le métier, jugent le système trop onéreux et tentent de dimensionner le service public local de façon compatible avec le financement qu'ils souhaitent consentir. De l'autre, les collectivités ont besoin de financements supplémentaires pour collecter plus et recycler mieux, afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015.

Par divers moyens, chaque partie prenante s'efforce d'apporter aux pouvoirs publics des éléments qui orienteront la décision en leur faveur. Les éco-organismes, dont l'actionnariat est composé des metteurs en marché, sont une force de lobbying qui décuple celle de leurs divers adhérents. En tant que représentant des collectivités et défenseur de l'intérêt général, le Cercle national du recyclage fournit de nombreux arguments techniques et politiques visant à améliorer l'application du principe de la responsabilité élargie du producteur.

C.N.R.

JEAN-PATRICK MASSON, président du Cercle national du recyclage

Dans tous les cas, l'atteinte des objectifs de recyclage suppose un surcroît de dépenses. Le financement doit être assuré par les metteurs en marché et non par les contribuables. A ce jour, tout ce qui n'est pas financé par la REP l'est par la fiscalité locale. En effet, le citoyen paie la gestion des emballages à deux stades: une partie, lors de l'acte de consommation par le biais de l'éco-contribution (« point vert » d'Eco-emballages), l'autre, par la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (qui couvre 50 % du coût de la gestion des déchets d'emballages). C'est uniquement avec un financement élevé, voire intégral, par les producteurs que ces derniers seront incités à fabriquer des produits plus recyclables et à moindre impact sur l'environnement. C'est tout l'enjeu de la REP !

Pour atteindre l'objectif de 75 % de recyclage des emballages, tout en élargissant les consignes de tri à tous les emballages en plastique d'ici à 2022, il faut augmenter la part financée par la REP pour stabiliser celle assumée par le contribuable local.

L'heure est venue pour les collectivités d'intervenir avec force auprès des ministères et de jouer de leur pouvoir d'influence afin d'obtenir gain de cause. Les prises de positions des pouvoirs publics sont généralement en demi-teinte et ne permettent pas de concrétiser les objectifs législatifs, faute d'une enveloppe globale suffisante émanant des metteurs en marché – que nous évaluons à environ 1 milliard d'euros par an (contre 640 millions aujourd'hui) pour les emballages.

Les aspects purement économiques, utilisés par les metteurs en marché, ne doivent pas aller à l'encontre des impératifs du recyclage et des intérêts de l'environnement.●

► REP emballages

Agréments et désagréments pour 2017-2022

Avec des montants de soutiens aux collectivités abaissés pour en faire maigrir l'enveloppe, ou une année 2017 de transition sous le signe d'un monopole qui ne dit pas son nom, la filière REP des emballages suscite des questions pour la période 2017-2022.

Le nouveau cahier des charges de la filière REP des emballages, encore à l'état de projet, continue de faire l'objet d'âpres discussions. Celles-ci ont résonné lors du forum du Cercle national du recyclage (CNR), qui s'est tenu à Lille les 16 et 17 juin 2016. Le projet du ministère comporte le développement de la collecte hors foyer et l'extension des consignes de tri à tous les emballages. Il va ainsi plus loin que la loi sur la transition énergétique qui cantonne l'extension aux plastiques. Certains soutiens diminuent, comme celui à la performance. La raison ? « *L'objectif du cahier des charges est que les collectivités parviennent à 75 % de recyclage en 2022. Dans nos simulations, à partir du moment où toutes atteignaient 75 %, le barème était multiplié par 1,7 ce qui est énorme* », affirme Caroline Henry, du ministère de l'Environnement. L'objectif de résultats vaut donc pour le ratio de recyclage, mais pas pour les financements. Ce qui a provoqué des remous dans la salle. De plus, le CNR et les services de l'État n'ont pas la même interprétation du cahier des charges. Selon Caroline Henry, « *les soutiens ne sont pas conditionnés à la mise en place [par la collectivité] de la comptabilité analytique* ». Le principe de conditionnalité, y compris sur d'autres points, reste une pomme de discorde.

2017 transitoire

Le ministère se prépare à l'arrivée de la concurrence, mais en repousse l'échéance. L'agrément actuel prend fin en 2016. L'année transitoire de 2017 vise une « *continuité du plan de relance qui va permettre à l'éco-organisme d'apurer en partie ses provisions pour charges futures, afin de démarrer en égalité avec les autres candidats* », indique Caroline Henry. Cela laisse deviner quel éco-organisme sera choisi pour l'agrément de 2017, sachant que la responsable affirme que le ministère souhaite que « *les éco-organismes historiques assurent cette transition* ». La procédure doit pourtant prendre les apparences d'une mise en concurrence. Le devenir et le statut des provisions n'a pas fait l'objet de plus de précisions. Pour la période 2018-2022, les titulaires seraient agréés dès la fin de 2016, disposant d'un an pour nouer des contrats avec les metteurs en marché, puis avec les collectivités.

Le projet de cahier des charges prévoit une coordination en cas de concurrence entre éco-organismes, en termes de contrats-types des collectivités. L'objectif est qu'en choisissant « leur » éco-organisme, « *elles connaissent toutes le même traitement* », selon Caroline Henry. D'où une péréquation entre éco-organismes pour faire correspondre les contributions amont et aval. Le projet de cahier des charges incite toutefois à limiter ces flux financiers par une adéquation entre les capacités financières de l'éco-organisme et la contractualisation avec les collectivités. La coordination porte aussi sur l'écomodulation, afin que celle-ci soit épargnée par la concurrence. Sinon, indique la représentante du ministère, « *nous aurons perdu notre objectif d'emballages plus facilement recyclables ou moins lourds* ». L'harmonisation concerne, de plus, la convention de « *reprise filière* », soit la reprise des matériaux orchestrée par les éco-organismes. L'appel à projets sur l'extension, harmonisé lui aussi, doit s'accompagner d'autres propositions d'accompagnement de la collecte et du tri par les sociétés agréées.

C.C.

Recyclage Récupération 27 juin 2016

Emballages : les producteurs doivent financer, pas les contribuables

Publié le • Mis à jour le 28/06/2016 • Par **Auteur associé** • dans : France, Opinions, Opinions

© © fotofuerst - Fotolia

Chaque renouvellement d'agrément des éco-organismes relance les négociations et les rapports de force entre les différentes parties prenantes, pour l'ensemble des filières à « responsabilité élargie des producteurs » (REP). Les combats les plus intenses opposent les producteurs de biens, qui mettent en marché des produits et financent les filières REP, et les collectivités locales, qui gèrent les déchets issus de ces produits, avec le soutien financier des filières.

© CNR

Jean-Patrick Masson,
président du Cercle national du recyclage

Chaque renouvellement d'agrément des éco-organismes relance les négociations et les rapports de force entre les différentes parties prenantes, pour l'ensemble des filières à REP. Les combats les plus intenses opposent les producteurs de biens, qui mettent en marché des produits et financent les filières REP, et les collectivités locales, qui gèrent les déchets issus de ces produits, avec le soutien financier des filières.

Aujourd'hui, la discussion porte sur les filières « emballages » et « papiers », dont l'agrément des pouvoirs publics est attendu pour fin 2016. D'un côté, les metteurs en marché, dont la gestion des déchets n'est pas le métier, jugent le système trop onéreux et tentent de dimensionner le service public local de façon compatible avec le financement qu'ils souhaitent consentir. De l'autre, les collectivités ont besoin de financements supplémentaires pour collecter plus et recycler mieux, afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015.

Responsabilité élargie du producteur

Par divers moyens, chaque partie prenante s'efforce d'apporter aux pouvoirs publics des éléments qui orienteront la décision en leur faveur. Les éco-organismes, dont l'actionnariat est composé des metteurs en marché, sont une force de lobbying qui décuple celle de leurs divers adhérents. En tant que représentant des collectivités et défenseur de l'intérêt général, le Cercle national du recyclage fournit de nombreux arguments techniques et politiques visant à améliorer l'application du principe de la responsabilité élargie du producteur.

Dans tous les cas, l'atteinte des objectifs de recyclage suppose un surcroît de dépenses. Le financement doit être assuré par les metteurs en marché et non par les contribuables. A ce jour, tout ce qui n'est pas financé par la REP l'est par la fiscalité locale. En effet, le citoyen paie la gestion des emballages à deux stades : une partie, lors de l'acte de consommation par le biais de l'éco-contribution (« point vert » d'Eco-emballages), l'autre, par la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères (qui couvre 50 % du coût de la gestion des déchets d'emballages). C'est uniquement avec un financement élevé, voire intégral, par les producteurs que ces derniers seront incités à fabriquer des produits plus recyclables et à moindre impact sur l'environnement. C'est tout l'enjeu de la REP !

Objectif de 75 % de recyclage des emballages

Pour atteindre l'objectif de 75 % de recyclage des emballages, tout en élargissant les consignes de tri à tous les emballages en plastique d'ici à 2022, il faut augmenter la part financée par la REP pour stabiliser celle assumée par le contribuable local.

L'heure est venue pour les collectivités d'intervenir avec force auprès des ministères et de jouer de leur pouvoir d'influence afin d'obtenir gain de cause. Les prises de positions des pouvoirs publics sont généralement en demi-teinte et ne permettent pas de concrétiser les objectifs législatifs, faute d'une enveloppe globale suffisante émanant des metteurs en marché - que nous évaluons à environ 1 milliard d'euros par an (contre 640 millions aujourd'hui) pour les emballages.

Les aspects purement économiques, utilisés par les metteurs en marché, ne doivent pas aller à l'encontre des impératifs du recyclage et des intérêts de l'environnement.

Agréments emballages et papiers : comment répartir l'effort financier entre collectivités et éco-organismes ?

La rédaction des cahiers des charges des REP emballages et papiers touche à sa fin. La répartition de l'effort divise. Les éco-organismes devront-ils augmenter leur contribution ? Les collectivités devront-elles réduire leurs coûts ? Certains acteurs ont lancé des négociations parallèles.

Décryptage | Déchets | 28 juin 2016 | Philippe Collet

© photka

La publication des cahiers des charges des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) pour les emballages ménagers et les papiers approche. Attendus en juin, ils seront probablement finalisés en juillet. Pour les papiers, les discussions ont bien progressé. En revanche, elles sont plus difficiles pour les emballages. Ces dernières pourraient être prolongées, comme l'espèrent certains metteurs au marché qui négocient en parallèle les lignes directrices des futurs agréments avec certaines collectivités. Le sujet est épineux et, comme souvent, la question financière est centrale.

Quel équilibre entre économie et environnement ?

L'opposition des différents acteurs concerne la philosophie même du projet. Ce n'est pas nouveau, mais avec l'arrivée de la concurrence, les positions sont exacerbées. Du côté des postulants, le but est très clair : il faut atteindre les objectifs de recyclage tout en contenant les coûts de collecte et de tri. *"Il faut réintroduire de la rationalité économique"*, résume Géraldine Poivert, directrice générale d'Ecofolio. L'éco-organisme a d'ores et déjà prévenu : il ne veut plus abonder un système qu'il juge inefficace. Pour améliorer le dispositif, les postulants estiment qu'il faut renforcer la collecte en ville en développant le tri fibreux-non fibreux et l'apport volontaire. Mais, à leurs yeux, le cahier des charges ne prend pas suffisamment en compte ces aspects.

Du côté des collectivités locales, les associations spécialisées sur les thématiques déchets ont une vision radicalement différente de la situation. *"L'économie passe avant l'environnement"*, déplore Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage (CNR). Il estime que le projet d'agrément définit un système purement théorique et peu onéreux. Surtout, il exonère les éco-organismes de l'atteinte des objectifs légaux de recyclage. L'objectif de recyclage de 75% des emballages ménagers ? Actuellement, ce taux est de 67% et *"le rythme actuel n'est pas bon"*, constate Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce. Faute de sanction, les éco-organismes n'ont pas intérêt à "aller chercher" de nouveaux tonnages de recyclables, critiquent les deux associations. Pire, selon eux, en pointant les modes et schémas de collecte des collectivités, jugés inefficaces et onéreux, les éco-organismes leur renvoient la faute.

Hausse de l'enveloppe et réduction de certains soutiens

Comme tous les six ans, le volet financier est donc l'un des principaux sujets de querelle. Actuellement, l'Etat envisage de faire passer de 640 à 712 millions d'euros l'enveloppe annuelle pour la période 2017-2022. *"On ne peut pas augmenter en permanence le droit de tirage sur les metteurs au marché"*, avance Pascal Gislais, président de Valorie. Même point de vue chez Eco-Emballages, Philippe-Loïc Jacob, son président, *"résiste fermement à une hausse de l'enveloppe"*. Et d'interroger : *"Pourquoi cette inflation, alors qu'on peut améliorer le recyclage en optimisant le dispositif, en le rendant plus efficace avec ce qui est déjà disponible ?"* Parce que l'objectif de recyclage des emballages n'est pas atteint, parce que des investissements doivent être réalisés pour étendre le tri à tous les plastiques et parce que l'enveloppe actuelle ne couvre pas les charges des collectivités, répondent les représentants des collectivités. Avec l'enjeu de la modernisation des centres de tri, faute de hausse sensible *"la plupart des collectivités risquent de voir leurs financements baisser alors que le coût de la collecte et du traitement des emballages reste aujourd'hui à plus de 50% financé par les impôts locaux"*, explique le représentant d'Amorce, anticipant *"un risque de décrochage des collectivités, mais aussi un risque sur les emplois liés au tri"*. Parmi ces acteurs, seule l'Association des maires de France (AMF) juge que l'enveloppe financière n'est pas le problème. *"On perd du temps sur les enveloppes car il s'agit de calculs abstraits à partir d'hypothèses invérifiables"*, plaide Sylviane Oberlé, chargée de mission à l'association.

L'AMF considère que le vrai sujet est le barème qui détermine les soutiens en fonction des performances des collectivités. L'association s'oppose notamment à la baisse des bonus accordés aux collectivités qui atteignent entre 60 et 80% de taux de recyclage. Pour elle, il s'agit d'*"un point dur"*, car cela pénaliserait les collectivités qui ont réalisé des efforts. Elle s'oppose aussi à la baisse rapide des soutiens à l'incinération et juge *"la quasi disparition de ces derniers en six ans (...) trop rapide"*. C'est justement parce que l'enveloppe est insuffisante que le barème prévoit ces réductions, répond Amorce. *"Tout est important : enveloppe puis barème, et tous les acteurs en ont parfaitement conscience"*, défend Nicolas Garnier. Car l'enveloppe étant insuffisante, l'Etat est contraint de proposer un barème défavorable aux collectivités locales. *"Si l'enveloppe est correctement établie, la France se donnera les moyens de ses ambitions et les objectifs pourront être atteints"*, estime-t-il, plaidant pour un montant de 916 millions d'euros par an, *"conformément à la loi Grenelle, à la définition de la REP établie dans le code de l'environnement et au chiffrage de l'Ademe"*.

Délégation du pouvoir de sanction ?

De la même manière, les parties prenantes voient dans le projet d'agrément la possibilité pour les éco-organismes de sanctionner les collectivités qui n'appliquent pas certaines incitations ou recommandations. Concrètement, le projet de cahier des charges consulté par Actu-Environnement précise que les éco-organismes *"s'assurent [que le] contrat type prévoit que les collectivités territoriales s'engagent à mettre en place une démarche d'adoption d'un des schémas de collecte recommandés par l'Ademe (...) au plus tard en 2025 [et] s'engagent à mettre en œuvre une comptabilité analytique"*. A terme, les collectivités réticentes seront-elles privées de financement faute de pouvoir contracter ? *"C'est une légende urbaine"*, défend Eco-Emballages, pour qui les seules pénalités envisageables visent les metteurs au marché qui ne respectent pas certains critères environnementaux.

Les autres acteurs voient plutôt dans ces dispositions *"un transfert des pouvoirs régaliens aux éco-organismes"*, pour reprendre les termes du délégué général du CNR. Les recommandations de l'Ademe et l'incitation à mettre en place une comptabilité analytique, prévue par la loi de transition énergétique, se muent en obligations. Or, la responsabilité élargie du producteur (REP) n'est pas un outil de contrôle des collectivités, *"mais un outil inconditionnel de financement de la collecte et*

du traitement de tous les déchets issus des produits mis en marché", rappelle Bertrand Bohain. De la même manière, les éco-organismes pourront appliquer des sanctions aux metteurs sur le marché dans un certain nombre de cas. *"Le cahier des charges gère des choses qui ne sont pas de son ressort"*, résume Sylviane Oberlé de l'AMF, qui juge *"inacceptable"* que l'Etat délègue son pouvoir de sanction. Du côté des nouveaux postulants à l'agrément, la tendance est tout aussi opposée. *"Ce n'est pas le rôle des éco-organismes de sanctionner les collectivités ou les metteurs au marché"*, estime Natacha Kaniewski, chef de projet chez ERP. Quant au président de Valorie, il préfère la collaboration entre acteurs : *"Ce n'est pas avec le bâton qu'on obtient des résultats, c'est au mieux inutile et au pire nuisible"*. Plutôt que de remettre en cause les schémas de collecte, Amorce insiste sur *"une priorité"* : clarifier et rationaliser, grâce au barème amont, les pratiques des metteurs au marché qui aujourd'hui multiplient librement les matériaux et demandent aux collectivités de recycler davantage et refusent d'augmenter les financements.

Des metteurs au marché font sécession

Dans ce contexte, des metteurs au marché ont écrit à Manuel Valls pour lui dire tout le mal qu'ils pensent du projet d'agrément. Il *"ne constitue en aucun cas un cadre approprié aux enjeux"*, expliquent-ils. La hausse de l'enveloppe *"sans contreparties"* transforme la REP en *"un simple instrument financier, quasi parafiscal"*, critiquent-ils, dénonçant *"une « étatisation » du dispositif"*. A leurs yeux, ce projet *"n'est pas susceptible de recueillir l'adhésion de toutes les parties"* et *"n'est pas amendable"*. Et de demander son retrait sur-le-champ et la suspension des négociations jusqu'à la fin de l'été. A cette échéance, les signataires s'engagent *"à présenter [au Premier ministre] le schéma directeur d'un cahier des charges innovant et ambitieux"*. Pour certains acteurs, les éco-organismes, qui ont perdu leur rôle central dans les négociations, seraient derrière ce courrier.

Toujours est-il que les signataires négocient actuellement avec l'AMF. *"Amender un texte trouve ses limites"*, justifie Sylviane Oberlé, ajoutant qu'*"il est plus simple de partir d'une feuille blanche"*. Toutefois, le but n'est pas de proposer *"un cahier des charges à proprement parler, mais plutôt une vision commune"*. Les éco-organismes en place comprennent la démarche. Géraldine Poivert d'Ecofolio estime que *"les négociations ont été marquées par des rendez-vous manqués"*. En l'occurrence, les éco-organismes sont absents de la table des négociations et les préoccupations financières des metteurs au marché n'ont pas été entendues. Même approbation du côté d'Eco-Emballages : *"Parfois, il vaut mieux poser le crayon et reprendre la négociation à la base"*, estime Philippe-Loïc Jacob.

Evidement, cette démarche ne fait pas que des heureux. Les nouveaux postulants à l'agrément affichent une certaine prudence. ERP juge que reprendre tout le travail effectué jusqu'à maintenant risquerait d'allonger les négociations. Mais si les principaux metteurs au marché et l'AMF s'entendent, *"comment le ministère peut-il l'ignorer ?"*, interroge Natacha Kaniewski. *"Il ne s'agit pas de tous les metteurs sur le marché, mais d'un certain nombre"*, corrige le président de Valorie, qui s'interroge sur la représentativité des signataires. Pascal Gislais souligne que le principal metteur au marché signataire de la lettre est le représentant de l'alimentaire. Or, un bon agrément pour ce secteur ne l'est pas forcément pour les autres, explique-t-il.

Les critiques les plus vives viennent des associations spécialisées de collectivités. *"Ca n'a pas de sens, c'est l'Etat qui rédige le cahier des charges et les parties prenantes y participent déjà en l'amendant"*, réagit Bertrand Bohain du CNR, rappelant que la tendance actuelle est marquée par la volonté de l'Etat de s'impliquer plus fortement dans la rédaction du cahier. La réaction d'Amorce est similaire : *"L'Etat doit trancher et pour qu'un accord soit légitime, il faut que toutes les parties prenantes soient associées aux discussions"*, juge Nicolas Garnier.

Philippe Collet, journaliste
Rédacteur spécialisé

Apport volontaire
Le jeu gagnant-perdant d'Eco-Emballages

Comme Ecofolio, Eco-Emballages plaide pour un large développement de l'apport volontaire, soi-disant pour le bien de tous. Il oublie de souligner qu'il en serait le principal bénéficiaire et que le recyclage risquerait fort d'en pâtir.

Eco-Emballages et Ecofolio le disent depuis des mois, à longueur de « posts » sur les réseaux sociaux, de communiqués, de rapports, parfois de réunions : l'avenir de la collecte sélective et son développement passeraient, selon eux, par un large développement de l'apport volontaire, voire par sa *« généralisation »* (dixit Eco-Emballages ; Ecofolio est plus nuancé). L'apport volontaire serait même *« la solution »* (sic). A quoi ? A l'augmentation des coûts, à la nécessaire évolution des centres de tri, à l'extension des consignes de tri des plastiques… Bref, à tout ou presque. Et il serait bénéfique pour tout le monde : collectivités, opérateurs, agents de collecte, environnement…

Performances

Eco-Emballages, en particulier, axe particulièrement sa communication actuelle sur ce thème. Par exemple, la quasi-totalité de ses tweets vantant les actions de telle ou telle collectivité locale fait directement ou indirectement la promotion de l'apport volontaire. En février dernier, à l'occasion d'un *« speed meeting »* organisé à Paris par l'Ordif (Observatoire régional des déchets d'Ile-de-France), il a consacré toute sa présentation à en vanter les mérites. Selon Eco-Emballages, grâce à l'apport volontaire, il serait notamment possible de *« maintenir les coûts »* au niveau actuel tout en modernisant les centres de tri, en augmentant les tonnages collectés et triés pour tous les matériaux et en généralisant le tri de tous les plastiques partout en France. Parallèlement, les agents de collecte seraient *« moins exposés aux dangers »* puisqu'il n'y aurait *« pas de marche arrière* [des bennes] *ni de collecte bilatérale »*. Et *« l'empreinte carbone »* serait *« réduite »* puisqu'il y aurait *« moins de kilomètres parcourus par les véhicules »* de collecte.

L'apport volontaire serait aussi *« bien adapté à la tarification incitative »* : il n'y aurait que *« de rares cas de dégradation de la qualité des flux »* et les performances seraient *« identiques au porte-à-porte »*. L'apport volontaire serait *« particulièrement adapté aux zones touristiques »* puisque le dispositif serait *« disponible à tout moment »* et qu'il *« s'adapte à la fluctuation des tonnages »*. Enfin, il se prêterait « particulièrement bien à l'innovation » en permettant l'intégration d'*« outils technologiques »* tels que les sondes de remplissage ou des *« conteneurs connectés et intelligents »*, ceci permettant des *« tournées optimisées »*.

Risque de confusion

A l'appui de sa démonstration, Eco-Emballages cite abondamment l'Ademe, laissant croire que les données produites par l'agence iraient dans son sens. Ça ne semble pas aussi clair. • • •

L'Ademe souligne *qu'*« il n'existe pas un schéma de collecte ne présentant que des avantages ». *Eco-Emballages est moins nuancé.*

Contacté par *Déchets Infos*, Matthieu Orphelin, directeur de l'économie circulaire et des déchets à l'Ademe, regrette que les éléments produits par l'Ademe et cités par Eco-Emballages soient *« sortis de leur contexte »* avec un manque de précision dans la mention des sources (Ademe ou non). Tout cela générerait *« un risque de confusion entre des données et des enseignements partagés entre les différents acteurs, notamment dans le cadre des travaux conduits par l'Ademe, et des hypothèses et observations qui sont propres à Eco-Emballages »*. Et pour cause : selon les travaux de l'Ademe — certains déjà publiés, d'autres qui le seront *« d'ici la fin du mois de juin »* indique l'agence —, *« il n'existe pas un schéma de collecte ne présentant que des avantages »*. Pour l'Ademe, il

Souvent éco-organisme varie…

Depuis sa création, Eco-Emballages a souvent changé de préférence concernant les modes de collecte et de tri, en fonction de ses priorités stratégiques du moment.

L'engouement récent d'Eco-Emballages pour l'apport volontaire et pour la collecte en mode « fibreux/non-fibreux » (voir *Déchets Infos* n° 91) est le N-ième changement stratégique de l'éco-organisme depuis sa création, au gré de ses priorités du moment.

Tri-flux, bi-flux…

Par exemple, à ses débuts, Eco-Emballages ne jurait que par la collecte en « tri-flux » : verre d'un côté, emballages de l'autre, et papiers (journaux, revues, magazines) à part. Il considérait que c'était le meilleur moyen d'avoir un flux d'emballages « propre ». Plus tard, il s'est prononcé pour la collecte en « multi-matériaux » (emballages et papiers ensemble, hors verre) avec un argument économique : c'est moins cher en coûts de collecte et de tri. En outre, le fait de collecter et trier les emballages avec les papiers permet d'imputer aux papiers, plus lourds et plus denses, une partie des coûts dus aux emballages, plus légers et plus « foisonnants ». Aujourd'hui, Eco-Emballages promeut le schéma « fibreux/non-fibreux » en affirmant que cela permettra de faire des économies sur les coûts de tri, et donc *in fine* sur les contributions payées par ses adhérents. Mais selon les travaux de l'Ademe, seuls 6 % de la population l'appliquent actuellement, et pas en milieu urbain. C'est un peu juste pour affirmer qu'il faudrait généraliser ce dispositif.

Verre par couleur

Autre exemple : à ses débuts, Eco-Emballages a rapidement plaidé pour le porte-à-porte car son cahier des charges lui fixait un objectif strict de valorisation, et l'éco-organisme avait compris que le porte-à-porte permet d'augmenter les tonnages collectés. Aujourd'hui, il veut promouvoir et même *« généraliser »* l'apport volontaire car il estime que cela lui permettra de faire des économies sur la collecte et sur le tri, et qu'il pourra là encore répercuter ces économies sur ses contributeurs… Comme il n'a par ailleurs plus d'objectif précis de collecte et de valorisation (les objectifs fixés par la loi Grenelle sont « dilués » entre les différentes parties prenantes), peu lui importe que cela risque de faire baisser les tonnages triés.

Troisième exemple : au début des années 2000, Eco-Emballages a fait la promotion de la collecte du verre par couleur (le verre « blanc » d'un côté, le verre coloré de l'autre). D'après lui, c'était le seul moyen d'augmenter le recyclage du verre. Quelques années après, il a renoncé à ce projet. Plusieurs traiteurs de verre ont fait la preuve que le « démélange » (tri optique du verre collecté en mélange, pour le séparer par teinte) est techniquement et économiquement viable.

Eco-Emballages présente toujours ses choix stratégiques comme potentiellement bénéfiques pour tous. En fait, ils correspondent surtout à ses intérêts du moment, qui ne sont pas nécessairement ceux du moment d'après ou du moment d'avant.

On pourrait en rire si cela n'induisait pas, à chaque fois, des dépenses importantes chez les collectivités et les opérateurs pour changer leurs modes de collecte ou de tri.

faut faire *« une analyse locale de la pertinence spécifique des différents schémas »* et *« la complémentarité des modes* [de collecte] *doit être recherché au travers d'une analyse locale tenant compte des spécificités de chacun des contextes territoriaux »*.

Investissement

Les autres parties prenantes sont aussi très circonspectes, pour ne pas dire critiques à l'égard du parti-pris très favorable à l'apport volontaire d'Eco-Emballages et d'Ecofolio. Un opérateur rencontré lors du congrès de la Fnade (Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement) le 20 juin dernier souligne par exemple le manque de place dans l'espace public dans certaines villes pour disposer des points d'apport volontaire (PAV), le risque de baisse des performances par rapport au porte-à-porte, le coût élevé en investissement s'il faut enterrer les PAV…

Au Cercle national du recyclage (CNR), on craint aussi une baisse des performances de collecte si l'apport volontaire est généralisé ou au moins fortement étendu. Le délégué général Bertrand Bohain souligne par ailleurs que si on veut maintenir une performance identique à celle du porte-à-porte, il faut fortement densifier les PAV, ce qui n'est pas toujours possible. Et quand c'est possible, on arrive à des coûts très proches de ceux du porte-à-porte, selon des travaux menés par le CNR (télécharger la note du CNR sur le sujet).

En fait, l'engouement d'Eco-Emballages et Ecofolio pour l'apport volontaire est probablement assez intéressé. En effet, de manière générale, on sait que l'apport volontaire — en tout cas tel qu'il est pratiqué actuellement dans la majorité des cas, avec un PAV pour 500 à 1 000 habitants — est :

- moins cher que le porte-à-porte
- obtient des performances de collecte inférieures (en kg/habitant) à ce que l'on constate pour le porte-à-porte
- permet d'avoir une qualité des déchets triés un peu meilleure qu'en porte-à-porte.

Sur le plan financier, les éco-organismes pourraient donc être doublement gagnants à une généralisation de l'apport volontaire :

- des coûts de collecte moins élevés pourraient leur permettre de demander une baisse du montant unitaire des soutiens (en €/tonne) ;
- et des performances de collecte moins bonnes feraient baisser le nombre de tonnes à soutenir, et donc aussi le montant global des soutiens à verser.

Bénéfice

Dans le même temps, les contributeurs (qui sont parfois actionnaires des éco-organismes), notamment ceux du papier et du carton, pourraient récupérer directement le flux fibreux, sans qu'il passe par un centre de tri exploité par un opérateur, ou par un négociant, ce qui serait tout bénéfice pour eux (voir *Déchets Infos* n° 91).

Le principal perdant serait le recyclage, puisque les tonnes collectées auraient de grandes chances de baisser. L'objectif de 75 % de recyclage risquerait donc d'être difficile à atteindre dans ce contexte. Mais ça ne semble pas être le principal souci des éco-organismes. ●

Emballages : six mois avant l'agrément, les acteurs avancent leurs pions

Publié le • Mis à jour le 01/07/2016 • Par **Olivier Descamps** • dans : A la une, actus experts technique, France, Ingénierie

Source : Techni.Cités

© Eco-Emballages/Jean Lionel Dias

Un ou plusieurs éco-organismes seront choisis d'ici la fin de l'année pour financer et organiser le recyclage des déchets d'emballages ménagers sur la période 2017-2020. Les enjeux d'ici là : définir les règles qu'ils devront respecter et un barème de soutien aux collectivités.

CHIFFRES-CLÉS

Agenda - 12 septembre

Conférence économie Circulaire - Relations éco-organismes /collectivités : quelles bonnes pratiques ?

On pourrait le qualifier de feuilleton de l'année. Mais peut-être serait-il plus judicieux de parler de la énième saison d'une série à rebondissements tant depuis 1992, le dispositif de responsabilité élargie des producteurs (REP) qui mettent sur le marché des emballages ménagers est un sujet explosif.

Choix de l'éco-organisme

Son épilogue est connu d'avance : d'ici la fin de l'année, les pouvoirs publics devront agréer un ou plusieurs éco-organismes chargés de financer le recyclage pour les quatre années à venir. Reste à savoir qui et à quelles conditions.

En coulisses, les industriels comme les collectivités s'activent pour défendre leurs intérêts, notamment financiers. S'ajoutent en 2016 des velléités d'émancipation chez certains metteurs en marché prêts à faire sécession pour ne plus confier leur sort au seul Éco-Emballages. L'historique du secteur devra apprendre à partager le travail avec deux nouveaux entrants : Valorie et ERP-Landbell… Les collectivités, elles, pourront choisir avec qui elles souhaitent travailler.

« Responsabilité élargie des producteurs sans responsabilité »

Toute nouvelle aventure commence par une évaluation de la précédente. Et à ce petit jeu, Éco-Emballages bombe le torse. Son bilan d'activité 2015 conclut que 99,5 % des obligations figurant à son cahier des charges ont été respectées… Un trompe-l'œil selon le Cercle national du recyclage (CNR) qui souligne que ce chiffre néglige « la prise en compte des deux objectifs principaux visés par ce dispositif REP à savoir l'atteinte de 75 % de recyclage matière et organique des emballages ménagers et de 80 % de prise en charge des coûts nets de référence supportés par les collectivités territoriales ». L'association considère que ces dernières auraient dû toucher 150 millions d'euros supplémentaires et dénonce le fait que le plafonnement à 67 % du taux de recyclage soit imputé non pas à l'éco-organisme agréé, mais à l'ensemble des acteurs. « Le ministère invente un nouveau concept : la responsabilité élargie des producteurs sans responsabilité ».

Tout est question de sémantique. Selon Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, « la loi Grenelle 1 était claire : il fallait atteindre 75 % de recyclage grâce à l'aide de 80 %. La proposition a été inversée en faisant de l'atteinte de l'objectif un préalable au financement ».

Pour éviter de nouvelles discussions sans fin, le CNR demande que les deux exigences soient écrites noir sur blanc dans les cahiers des charges d'agrément avec des sanctions conséquentes si elles ne sont pas respectées. Ces vœux seront-ils exaucés ? Pas sûr. Après avoir pris connaissance de l'avant-projet de décret précisant les choses, l'association estimait début avril : « le constat est amer. Le ministère a fait machine arrière ».

FOCUS

Trois questions à Pascal Gislais, président de Valorie

Pourquoi avoir créé une alternative à Éco-Emballages ?

D'abord parce que les choses se sont compliquées au fil du temps. Un metteur en marché me disait récemment que sa première déclaration faisait 25 lignes. Aujourd'hui, elle en dénombre 75 000. Le travail administratif devient démesuré et certaines demandes semblent inadaptées. Il est impossible par exemple quand on change régulièrement d'emballages de déclarer leur poids moyen… Certaines entreprises souhaitent davantage d'uniformité entre les pays européens. D'autres veulent travailler avec un éco-organisme qui connaît mieux leur métier. Au total, 20 % des metteurs en marché soutiennent l'initiative pour avoir le choix.

Cette simplification ne risque-t-elle pas de nuire aux équilibres qui ont été trouvés avec les collectivités ou de réduire les efforts qui ont été faits pour stimuler l'écoconception par exemple ?

> Une entreprise respecte avant tout les désirs de ses clients et il est faux de croire que c'est en pénalisant tel ou tel emballage que les pratiques vont évoluer. Ceci dit, le but des metteurs en marché n'est pas de fuir leurs responsabilités. Et d'ailleurs, si certains syndicats de déchets sont attachés à la manière dont ils travaillent avec Éco-Emballages, d'autres aimeraient eux aussi davantage de simplicité. Il n'est pas question de remettre en cause les compétences des collectivités, mais les plus matures aimeraient que les éco-organismes soient plus concernés par l'activité de tri. Elles préfèrent une absence de charge à une promesse de subvention.
>
> Concrètement, il faudrait que la REP puisse devenir plus opérationnelle pour ceux qui le souhaitent avec une possibilité de rachat du bac jaune qui existe déjà pour le verre. Même si pour le moment, le cahier des charges d'agrément ne le permet pas, cela pourrait évoluer s'il y a plusieurs acteurs. Si on ne change rien, alors rien ne changera. Et on en restera à 67 % de recyclage.
>
> **Peut-on garantir aux collectivités qu'elles ne seront pas « échangées » entre éco-organismes comme par le passé dans la** filière des déchets d'équipements électriques et électroniques **?**
>
> Oui, il n'est pas question de reproduire les mêmes erreurs. Elles auront la possibilité de choisir avec qui elles souhaitent travailler et une chambre de compensation permettra aux éco-organismes d'équilibrer leurs masses financières amont et aval pour que les metteurs en marché contribuent équitablement au financement de la filière de recyclage.

Pluralisme

Autre discussion électrique, à quoi fait-on référence ? 80 % de quoi ? Quel est le niveau de ce coût net de référence dont il est question ? Là encore, la tension est palpable et devant les désaccords permanents qui opposent les metteurs en marché et les collectivités, l'Ademe a tranché sans trancher en estimant qu'une gestion optimisée des emballages pèserait entre 840 millions d'euros et 1,15 milliard d'euros par an.

Pour Nicolas Garnier, la pilule est difficile à avaler car derrière un débat technique se cachent de vrais enjeux : se baser sur l'hypothèse basse reviendrait à ignorer une partie de la dépense générée par la fraction de déchets qui termine sa course parmi les ordures ménagères. Dommage, car c'est bien une valeur proche de la fourchette basse que le ministère a retenue pour fixer le futur barème. L'enveloppe globale sera de 712 millions d'euros (80 % de 890 millions d'euros). Seul point positif : si la somme des aides aux collectivités reste en deçà de ce chiffre du fait de la non-atteinte des objectifs de recyclage, les éco-organismes devront la dépenser autrement, par exemple via des appels à projets spécifiques, comme Éco-Emballages l'avait fait en 2015 en provisionnant 90 millions d'euros pour soutenir la collecte en zone dense ou le recyclage poussé de plastiques.

La fin de l'hégémonie d'Eco-emballages permettra-t-elle d'aller plus loin ? « Le barème s'appliquera à tous, mais sous réserve que l'on conserve le principe de solidarité territoriale et de continuité de service, notamment en cas de problème chez l'un des acteurs, la concurrence pourrait avoir la vertu de pousser les éco-organismes à s'engager sur d'autres formes de soutien (communication, optimisation…) ou à définir des chartes de déontologie pour séduire les collectivités », souligne Nicolas Garnier. Surtout, malgré les désaccords financiers, ce pluralisme facilite le chemin qui mène à l'agrément. « Pour la première fois, on élabore le cahier des charges des éco-organismes sans qu'ils soient autour de la table », se félicite-t-il… Conscient bien sûr qu'ils ont voix au chapitre entre deux réunions pour valoriser leurs compétences comme pour défendre leurs idées.

Une gouvernance des REP plus ouverte

Ce travail préparatoire est un premier pas dans la nouvelle gouvernance des REP. Reprenant les engagements du candidat François Hollande en 2012, un décret publié le 30 décembre dernier rééquilibre la composition des commissions de filières chargées de gérer les consultations et les concertations. Comme les producteurs, les collectivités y obtiennent huit sièges. Elles pourront donc à la fois peser dans les décisions et même au besoin exprimer des avis différents puisque devraient y être représentées l'AMF, l'ARF, l'ADCF et Amorce. Seule incertitude à ce jour, la date de mise en place effective de ce nouveau mode de gouvernance. Dès cette année pour délivrer les agréments ?

FOCUS

Un mariage Éco-Emballages/Ecofolio ?

Les éco-organismes en charge des emballages et des papiers ont entériné leur volonté de fusionner sans qu'il soit aujourd'hui possible d'évaluer les conséquences d'une telle décision. Seule certitude, elle devrait contribuer à faire émerger un discours commun sur une question qui les a toujours opposés : les consignes de tri. Eco-emballages s'est souvent montré dubitatif devant la volonté d'Ecofolio de généraliser la collecte de deux flux (fibreux/non fibreux). La taille du nouvel acteur pourrait en revanche générer des relations asymétriques avec les collectivités et les autres éco-organismes. De quoi remettre en scène l'idée d'une instance de régulation comme dans le monde de l'énergie ?

Emballages : le Cercle national du recyclage propose un doublement des soutiens aux collectivités

PUBLIÉ LE 06/07/2015 | MIS À JOUR LE 13/07/2016
Par Auteur associé et Par Joël Graindorge , DGST

RÉAGIR

© fotofuerst - Fotolia

Le Cercle national du recyclage (CNR) a tenu à être le premier à proposer un nouveau barème « F » pour la future période d'agrément des éco-organismes de la filière emballages ménagers, qui débutera le 1er janvier 2017. Le Club Technique de la Gazette décrypte cette proposition.

CHIFFRES-CLÉS

Journée d'étude déchets ménagers

Quelles stratégies pour adapter les centres de tri aux nouvelles consignes

13 octobre 2016 à Paris-Pantin

Lors de son forum annuel, qui s'est tenu le 24 juin 2015 à Épinal, le CNR a marqué un grand coup. Avant même que les « tours de table » commencent – ils doivent débuter cet été – l'association dédiée à la gestion des déchets a dévoilé sa proposition [PDF] pour le nouveau barème, le « F », qui succédera, le 1er janvier 2017, au barème « E » actuellement en vigueur, pour l'agrément des éco-organismes de la filière REP des déchets d'emballages ménagers (DEM). L'objectif est que cette proposition soit tout de suite mise au débat avec tous les acteurs de cette filière. Elle repose, d'une part, sur des chiffres issus d'études nationales peu contestables, et d'autre part, sur un certain nombres d'hypothèses – lesquelles sont donc en revanche soumises à arbitrages.

Un objectif plancher de 75 % de recyclage

Concernant le gisement des DEM, les chiffres retenus ont été calculés à partir de l'étude prospective 2030 de l'Ademe. Et c'est l'année 2020, correspondant au mitan de la nouvelle période d'agrément 2017-2023, qui est retenue comme année de référence. Il est évident que le calcul des tonnages recyclés est à valider en premier lieu, puisque c'est sur cette base que les soutiens seront calculés.

Tout d'abord, l'augmentation des performances est prise en compte, avec un objectif plancher de 75 % pour le taux de recyclage. Rappelons que le dernier observatoire des filières REP du CNR (analyse 2012 [.doc]) faisait état d'une performance de 67 %. Autre évolution importante, l'assiette du gisement intègrerait tous les plastiques autres que les bouteilles et flacons. Ce sont donc près de 3,5 millions de tonnes de DEM qui devront être recyclés, contre 3,2 millions en 2012, en sachant que le poids unitaire des DEM devrait baisser.

Une prise en charge de 80 % du coût !

Un autre paramètre conditionne le volume des soutiens, c'est celui du fameux coût complet de référence, et de sa prise en charge par les sociétés agréées. La méthode du CNR est ici celle qu'il avait déjà développée dans une note de 2012 [PDF]. Elle est actualisée en prenant en compte le taux de TVA, qui est passé de 7 à 10 % pour les déchets. Sinon, comme en 2012, c'est l'hypothèse n°1 qui est reprise comme base de calcul pour différencier les coûts entre les déchets d'emballages et les papiers graphiques collectés en mélange. Rappelons que c'est un élément important du calcul du coût, car une collecte seule d'emballages plastiques coûte plus cher. Trois hypothèses de coûts avaient été calculés par un groupe de travail du ministère de l'Écologie, l'hypothèse n°1 étant la plus basse (591 €/t).

Mais pour le calcul, ne doutons pas que le débat sur la couverture des coûts à la hauteur de 80 % va renaître ! Officiellement, les sociétés agréées avouaient n'atteindre en 2012 que 74 % alors que pour le CNR, cette couverture n'était que de 49 %…

Doublement de l'enveloppe globale

Le CNR a donc repris son calcul de coût selon 4 postes :

- la collecte et le traitement des DEM « légers » en collecte sélective (le plus gros poste : 962 M€) ;
- ceux du verre en collecte sélective ;
- ceux des DEM en mélange avec les OMR ;
- les coûts de communication.

Au total, le coût complet en 2020 serait de 1 488,15 M€. Fidèle à ses principes, le CNR propose que 80 % soient pris en charge par la filière (soit 1 190 M€), les 20 % restant relevant des reventes de matériaux et de la fiscalité locale.

Ce montant total – diminué des aides aux filières, soit 21 M€ – est à comparer avec les 549 M€ des soutiens effectivement versés par les éco-organismes en 2012. L'augmentation est donc très importante : 213 %, plus du double ! Cela s'explique en partie par les évolutions du gisement, des performances, mais aussi et surtout par les fameux 80 %. Reste à savoir si cela sera vraiment effectif, comme le souhaite le CNR.

L'extension du tri aux plastique intégrée au calcul

Enfin, un dernier facteur explique ce doublement : les nouveaux montants pour les soutiens aux tonnes reprises par recyclage. L'acier passe de 62 à 80 €/t (+29 %), l'aluminium de 278 à 310 €/t (+11 %) et le papier-carton de 202 à 260 €/t (+29 %). Rappelons qu'une partie de la hausse est liée à la TVA de 10 %.

Les plus grosses évolutions concernent les plastiques. Le CNR part de l'hypothèse que l'extension des consignes de tri à tous les plastiques sera quasi généralisée. En conséquence, il n'y aura plus qu'un seul soutien. Pour les « bouteilles-flacons », il passerait de 596 à 880 €/t (+48 %). Une autre augmentation importante concerne les emballages liquides alimentaires (ELA) type Tetrapak. Le CNR estime que l'ancien soutien était trop proche de celui du carton, alors que ce DEM se rapproche davantage du flacon. La proposition du CNR: passer de 234 à 400 €/t (+71 %).

Mais le changement le plus radical concerne le verre. Son soutien passerait de 4,4 à 11 €/t (+250 % !). Bertrand Bohain, délégué général du CNR, estime qu'il était « ridiculement bas » et qu'il est « environnementalement et financièrement performant » d'aller chercher plus de tonnes de verre. Compte tenu du gisement, les 6,6 €/t supplémentaires entraîneraient une aide supplémentaire de seulement 11,9 M€, sur le total de 1 190 M€.

Le montant total de ces soutiens au recyclage serait de 719,9 M€, auquel il faut ajouter la « majoration pour performance » de 345,5 M€. Le calcul pour ce dernier poste ne fait pas l'objet d'évolution par rapport au barème E. Le même coefficient correcteur est appliqué. En revanche, le montant augmente avec le niveau de performance.

Un soutien pour la valorisation énergétique des refus

En complément à ces nouveaux montants, le CNR propose de supprimer le soutien à la valorisation énergétique des ordures ménagères résiduelles (OMR) puisque tous les plastiques seront triés. En revanche, un nouveau soutien est proposé : la valorisation énergétique des refus issus de l'extension des consignes de tri à tous les plastiques.

Par ailleurs, le soutien à la communication et aux ambassadeurs du tri doit, selon le CNR, être poursuivi, avec un montant de 50 M€.

FOCUS

Appel aux collectivités

Le CNR est intéressé par l'avis de toutes les collectivités sur cette proposition de barème F, et les invite à faire des simulations. Il faut alors être particulièrement attentif à la valorisation énergétique, supprimée pour les OMR mais réintroduite pour les refus de tri.

Emballages : accord sur le «barème F» entre l'AMF et les industriels

PUBLIÉ LE 08/07/2016 | MIS À JOUR LE 26/07/2016
Par LAURENCE MADOUI

RÉAGIR

Flickr CC by Frédérique Voisin-Demery

L'association des maires de France (AMF) et les fédérations de metteurs sur le marché ont trouvé le 7 juillet 2016 un accord pour 2018 - 2022 sur le barème de calcul des soutiens versés aux collectivités locales. Si cet accord est validé, les pouvoirs publics pourraient reconduire encore un an (en 2017) l'actuel agrément d'Eco-Emballages, qui arrive à son terme fin décembre.

CHIFFRES-CLÉS

Journée d'étude déchets ménagers : 13 octobre 2016 à Paris-Pantin

Quelles stratégies pour adapter les centres de tri aux nouvelles consignes

Nouvel épisode dans le feuilleton « Emballages », dont les négociations sur le barème de soutiens aux collectivités abordent leur sixième saison : l'Association des maires de France (AMF) et les fédérations de metteurs en marché [(1)] ont conclu, le 7 juillet 2016, un protocole d'accord sur la future grille de soutiens.

Retour à la tradition

Ce « barème F », tel qu'esquissé par les pouvoirs publics au printemps, avait été dénoncé de toutes parts car engendrant « une réduction importante des versements pour plus de la moitié des collectivités, et jusqu'à 80 % d'entre elles dans certaines simulations », rappelle l'AMF. Celle-ci a donc renoué les échanges avec les représentants des producteurs et des distributeurs. Comme le voulait la tradition jusqu'à ce que le ministère de l'Environnement pilote en direct, pour la première fois cette année, l'élaboration du futur cahier des charges de la filière, à laquelle Eco-Emballages et l'AMF était associés depuis 1992. Une conséquence de l'arrivée de deux challengers d'Eco-Emballages (Valorie et ERP France), la rupture du monopole imposant que l'Etat soit seul à la manœuvre pour rédiger la feuille de route que devront suivre les éco-organismes, pour les six années de l'agrément accordé par les pouvoirs publics.

Le sommet aurait-il finalement été débordé par la base ? On saura la semaine prochaine si la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère retient les propositions avancées par l'AMF et les metteurs en marché. Dont le communiqué conjoint est aussi claironnant sur l'issue positive des échanges que pudique sur le contenu de l'accord. « Après trois semaines d'un travail acharné, les deux parties sont arrivées à un protocole d'accord équilibré garantissant l'intérêt général, se félicitent les négociateurs. Ce protocole se traduit par une augmentation des sommes versées aux collectivités par rapport au barème précédent et aux projets en cours. »

L'enveloppe maintenue, sous conditions

Selon une source proche du dossier, le montant global de soutiens serait voisin de celui proposé par les pouvoirs publics, à savoir 712 millions d'euros par an. Les metteurs en marché s'en tenaient jusqu'alors aux 640 M€ annuels inscrits pour la dernière année du barème E (2016). Les associations de collectivités Amorce et le Cercle national du recyclage avançant respectivement 912 M€ et un milliard d'euros.

Au sein de cette enveloppe globale stable, ce sont les barèmes de soutien qui évoluent, dans un sens présenté comme positif pour les collectivités :

- les plastiques souples verraient leur soutien à la tonne diminué par rapport au projet de la DGPR. Le ministère concevait ce niveau élevé de soutiens comme une incitation à engager rapidement le tri des barquettes, films et pots – non recyclables à l'origine de la collecte sélective dans les années 1990 et désormais voués à un tri généralisé d'ici 2022 (loi sur la transition énergétique du 17 août 2015). Mais le service public local a perçu cette mesure d'émulation comme un affichage illusoire : les projections ministérielles de tonnages de plastiques souples triés en 2022 étant surévaluées d'environ un tiers, c'est autant d'argent qui n'alimenterait pas le budget « déchets » des collectivités.
- la prime à la performance, calculée sur le taux moyen de recyclage (tous matériaux confondus), serait rehaussée.
- un « soutien de transition » serait créé pour limiter les pertes, d'un barème à l'autre. Sous réserve de conclure avec l'éco-organisme partenaire un contrat d'objectifs, comportant notamment un engagement de hausse du tri de l'ensemble des matériaux. La collectivité devrait aussi s'engager sur les moyens d'améliorer sa performance : études de réorganisation de la collecte, de regroupement de centres de tri, renforcement du maillage en points d'apport volontaire, par exemple. Conditionné à cette logique d'optimisation, le soutien de transition doit combler l'écart entre les montants perçus en 2016 (barème E) et les années suivantes.

Contestation garantie

Pas sûr pour autant que la base de travail fournie par l'AMF et les metteurs en marché satisfasse les autres parties prenantes. Si elle était reprise, ce serait pour s'appliquer à partir de 2018, les pouvoirs publics s'apprêtant à reconduire pour une année de « transition » (2017) l'actuel agrément d'Eco-Emballages, qui arrive à son terme fin décembre. Ce qui ne sera pas du goût de ses concurrents, tenus d'attendre douze mois supplémentaires pour pouvoir capter des adhérents chez l'éco-organisme historique et contractualiser avec des collectivités.

Au sein de celles-ci, on ne manquera pas de déplorer le montant insuffisant des soutiens et de s'insurger de l'intrusion des éco-organismes dans le fonctionnement des services publics locaux : les soutiens de transition seront accordés sous condition de mise en œuvre de mesures d'optimisation, à l'élaboration desquelles les organismes agréés ne sauraient rester étrangers.

Les parties prenantes n'ont pas fini de s'empoigner comme des chiffonniers.

Emballages : une concurrence subie par les collectivités ?

Publié le • Mis à jour le 13/07/2016 • Par Laurence Madoui • dans : A la une, A la une, Actualité Club Techni.Cités, France

© Kergourlay / CC 4.0

Un opérateur historique, un challenger et un « aspirant candidat » : Eco-Emballages, Valorie et ERP postulent à l'agrément des pouvoirs publics dans la filière sous « responsabilité élargie des producteurs » (REP) des emballages. En 2017, les collectivités ne traiteront vraisemblablement plus avec un interlocuteur unique – parfois qualifié d'hégémonique. Mais l'ouverture à la concurrence, fruit de la volonté des industriels, n'a rien d'un marché gagnant pour les collectivités...

CHIFFRES-CLÉS

Journée d'étude déchets ménagers

Quelles stratégies pour adapter les centres de tri aux nouvelles consignes

13 octobre 2016 à Paris-Pantin

C'est un plébiscite, à en croire le sondage réalisé par l'Ifop pour Valorie : les entreprises, qui financent Eco-Emballages, comme les collectivités , qui en perçoivent des soutiens, considèrent massivement (à 82 % pour chaque catégorie) comme « une bonne chose » l'ouverture du marché du recyclage des emballages à plusieurs éco-organismes.

Le commanditaire de l'étude explique cette adhésion de principe par le fait que « les acteurs ont l'habitude de mettre en concurrence leurs prestataires, la diversité de l'offre stimulant l'innovation et la qualité du service, selon Mickaël Martin, directeur du développement de Valorie. Or, dans la filière sous « responsabilité élargie des producteurs » (REP) des emballages, collectivités et entreprises sont pieds et poings liés à l'opérateur historique. »

Un calendrier difficilement tenable

L'initiative de rompre le monopole émane des producteurs d'emballages. Parmi les 50 000 entreprises cotisant à Eco-Emballages (dont Adelphe est devenu une filiale en 2005), 500 (issues de l'agro-alimentaire, de l'électronique, de la distribution, de l'importation de biens de consommation courante) soutiennent la mission Neo 2017, plate-forme de réflexion visant à donner un « nouveau souffle » à la REP, exposait, fin 2015 à la Gazette, le président de Valorie, Pascal Gislais.

Le challenger d'Eco-Emballages – où ses animateurs ont appris le métier – compte atteindre progressivement 15 à 20 % de part de marché. Moins incisif, ERP se présente comme un « aspirant candidat » à l'agrément que les pouvoirs publics doivent accorder, d'ici fin 2016, aux éco-organismes s'étant conformés au cahier des charges gouvernemental.

Ce document doit être rédigé d'ici la fin du premier trimestre, puis faire l'objet de consultations avant publication par arrêté en juin 2016. Les candidats remettront en septembre leur dossier, qui sera enrichi et précisé au fil des échanges avec le ministère de l'Ecologie, l'(es) arrêté(s) d'agrément, portant sur la période 2017-2022, devant théoriquement intervenir avant fin décembre.

Comme il apparaît d'ores et déjà irréaliste que le(s) nouveau(x) éco-organisme(s) disposent à cette date d'un portefeuille d'adhérents et de collectivités, l'hypothèse d'une « prolongation de 6 à 12 mois des contrats existants » avec Eco-Emballages est étudiée au ministère, indique Caroline Henry, en charge du dossier à la Direction générale de la prévention des risques.

Inverser le challenge

Depuis 1992, les collectivités ont appris à collaborer et à ferrailler avec un éco-organisme en position de monopole, souvent qualifié d'hégémonique voire d'impérialiste. Pour autant, elles n'expriment pas publiquement le même enthousiasme sur l'émergence de nouveaux organismes que lorsqu'elles sont interrogées par un institut de sondage.

« La concurrence arrive, non de notre fait mais de celui des producteurs, note Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage (CNR). Dès lors que les barèmes de soutiens aux collectivités seront nécessairement identiques, qu'avons-nous à y gagner, sinon de la complexité ? »

Son homologue d'Amorce abonde : « La concurrence est un fait, on ne la choisit pas. Il faudra s'adapter à cette situation ». Mais l'envie d'en remontrer aux représentants des industriels est intacte : « Cela fait plus de vingt ans qu'Eco-Emballages nous dit 'parmi les services publics locaux, il y a des bons et des mauvais, il faut que les mauvais deviennent bons'. A notre tour de challenger les éco-organismes ! »

Pour Amorce et le CNR, l'apparition de nouveaux entrants sur la « REP emballages » se traduit tout d'abord par une reprise en main salutaire par le ministère de l'Ecologie des négociations sur l'agrément. « Pour la première fois depuis longtemps, la rédaction du cahier des charges du (des) futur(s) éco-organisme(s) se fait sans qu'une société agréée soit à la table, relève Nicolas Garnier.

Y participent l'Etat, les collectivités, les metteurs en marché et les associations de consommateurs et de protection de l'environnement. Ce n'est plus Eco-Emballages qui rédige une copie soumise aux pouvoirs publics. » Pour Bertrand Bohain, « il était totalement anormal qu'un éco-organisme prenne part à la rédaction du cahier des charges auquel il devait se conformer. Les règles sont aujourd'hui plus claires et plus saines. »

Les 80 % de soutiens « sanctuarisés »

Dans ce cadre, les pouvoirs publics ont établi que les éco-organismes devront soutenir les collectivités à hauteur de 80 % des coûts nets et optimisés de la collecte et du tri des emballages. N'en déplaise à la Cour des comptes, qui défend le « respect impérieux du lien (…) entre les soutiens versés et l'atteinte du taux de recyclage de 75 % », dans son rapport actualisé (octobre 2015) sur Eco-Emballages.

Une lecture que l'éco-organisme avait fait prévaloir dans son précédent agrément (2011-2016) et contestée par nombre de collectivités : l'article 46 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement fixe, de façon disjointe, des objectifs de 75 % de recyclage des emballages et de 80 % de

des éco-organismes n'étant plus assujetti à une performance de 75 % de recyclage côté collectivités.

« Le ministère propose de sanctuariser 80 %, apprécie Nicolas Garnier. Si les soutiens à la tonne triée sont en-deçà du budget global prévu, les montants restants seront alloués à des mesures d'accompagnement, comme l'appui aux ambassadeurs du tri, par exemple. Jusqu'à présent, Eco-Emballages annonçait une enveloppe de soutien, dans le but de ne pas la dépenser intégralement. »

Dans le chapitre sur les éco-organismes intégré au rapport annuel publié le 10 février, la Cour des comptes préconise « que les prochains agréments subordonnent le versement des soutiens financiers aux collectivités locales à la mise à jour de leurs consignes tri ». Autre condition émise par les magistrats : la mise en place d'une comptabilité analytique. Un « non-sujet », selon Amorce, l'harmonisation des consignes de tri suivant son cours et la comptabilité analytique étant d'ores et déjà rendue obligatoire par la loi sur la transition énergétique d'août 2015 (art. 98).

Des écueils à contourner

On peut disserter à longueur de colloques sur les vertus et les limites de la concurrence, celle-ci s'exercera de façon forcément très cadrée s'agissant de sociétés privées mais sans but lucratif, auxquelles les pouvoirs publics assignent, via un agrément, une mission d'intérêt général. « Notre activité est très encadrée par l'Etat, les capacités de différenciation entre éco-organismes seront forcément restreintes, d'autant que nous sommes dans une REP financière », observe Carlos de Los Llanos, directeur du département tri et recyclage d'Eco-Emballages. Même discours chez Valorie : « Notre liberté d'action et de proposition sera encadrée par le cahier des charges », reconnaît Pascal Gislais.

A la lumière de filières où opère la concurrence (déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) principalement), trois failles potentielles sont identifiées :

1/ Les « free riders » :

On estime que 10 % des producteurs d'emballages (essentiellement de petites entreprises) échappent aujourd'hui à la cotisation à Eco-Emballages [(1)]. A la faveur de l'apparition de nouveaux éco-organismes, les industriels quittant le partenaire historique pourraient ne pas immédiatement rallier un nouvel entrant.

Le risque de multiplication des « free riders » est réel, même si le ministère de l'Ecologie assure qu'un registre suivra les adhésions et les versements des producteurs aux divers éco-organismes. L'expérience des DEEE a échaudé : depuis la perte de l'agrément de ERP France, fin 2014, « un certain nombre de metteurs en marché n'a toujours pas rejoint » l'un des deux éco-organismes en activité, note Christian Brabant, directeur général d'Eco-Systèmes.

Ces producteurs restant à l'écart de la REP diminuent les recettes des éco-organismes (puisqu'ils n'acquittent pas le barème « amont »), et donc les fonds disponibles pour les soutiens aux collectivités (barème « aval »). A ces pertes de recettes peut s'ajouter un surcoût mécanique de fonctionnement d'éco-organismes plus nombreux qu'auparavant, que redoute Gérard Miquel, président du Conseil national des déchets et du Syded du Lot. Même grief au sujet du futur « organisme coordonnateur » des éco-organismes, qui sera en outre « dépensier en temps et en énergie », souligne le partisan « des choses simples ».

2/ Le dumping environnemental :

« Même si la plupart des metteurs en marché jouent le jeu de la REP, certains seront tentés, dans un système concurrentiel, d'adhérer à l'éco-organisme proposant la plus faible éco-contribution. Au risque que le travail de recyclage soit moins bien fait », met en garde Franck Gana, directeur du développement d'Ecofolio (éco-organisme de la filière papiers).

Dans la filière DEEE, le dumping environnemental d'ERP avait été mis en avant par certains observateurs pour expliquer son non-réagrément. Les collectivités locales ont bien conscience que « les metteurs en marché ont pour objectif de remplir leurs obligations réglementaires – c'est-à-dire contribuer financièrement à la fin de vie de leurs produits – au moindre coût », remarque Nicolas Garnier.

3/ Le marchandage de collectivités :

« Dans les DEEE, la concurrence a duré six mois !, rappelle le délégué général d'Amorce. Les collectivités ont été démarchées par les trois éco-organismes, auprès desquels elles ont fait valoir leurs attentes en termes de fréquence d'enlèvement en déchetterie et de maintien des opérateurs de l'économie sociale et solidaire qu'elles avaient déjà missionnés pour la collecte, le démantèlement et le recyclage. » Des requêtes auxquelles les organismes ont d'ailleurs été attentifs.
Las, la concurrence ne saurait fonctionner de façon fluide au niveau des collectivités, puisque le portefeuille des éco-organismes doit forcément faire coïncider l'amont (les cotisations des metteurs en marché) et l'aval (les soutiens aux gestionnaires des déchets). ERP ayant contractualisé avec plus de collectivités que ses adhérents ne pouvaient en soutenir, une quarantaine d'entre elles a été transférée, mi-2008, à Ecologic, qui collectait moins de tonnages que ce que lui permettait sa surface financière.

Effectué sous l'égide d'un « organisme coordonnateur », la manipulation fait écrire aux magistrats de la Cour des comptes que « dans la filière des DEEE, la concurrence n'est qu'apparente du point de vue des collectivités locales. C'est en effet l'éco-organisme coordonnateur qui établit une convention avec la collectivité locale et lui attribue un éco-organisme référent », note le rapport public annuel du 10 février.

Cet antécédent fait craindre aux collectivités de devoir à nouveau jouer le rôle de variable d'ajustement entre éco-organismes. Pour que les quantités tombant dans l'escarcelle des organismes correspondent à leur capacité financière effective, Amorce propose qu'ils s'échangent, non des collectivités, mais des tonnages, dans un schéma inspiré des « certificats d'économie d'énergie ».

Une option qu'écarte le ministère de l'Ecologie : « Le rééquilibrage peut se faire sur des tonnes dans le cadre d'une REP opérationnelle (avec prise en charge directe du flux de déchets par l'éco-organisme, ndlr), estime Caroline Henry. La filière emballages relevant d'une REP financière (soutien par l'éco-organisme à la collecte et au tri opérés par les collectivités, ndlr), le rééquilibrage doit plutôt être financier. »

Valorie plaide aussi pour un « rééquilibrage en euros » entre éco-organismes, au cas où l'un d'entre eux aurait plus de partenaires « aval » que de contributeurs « amont ». « La balance se ferait via l'organisme coordonnateur, l'opération de rééquilibrage serait transparente pour les collectivités, ce ne doit pas être leur problème », assure Mickaël Martin.

Enrichir le service

En euros, il n'y aura pas d'avantage à l'offre de tel ou tel éco-organisme. « Certes, le barème est unique. Mais rien n'empêche un éco-organisme d'aller au-delà de 80 % de soutiens, sinon, cela gâche un peu la dimension concurrentielle », tente de défendre Nicolas Garnier. Le ministère de l'Ecologie douche tout espoir : « Toutes les collectivités ne souhaitent pas forcément qu'existent plusieurs éco-organismes mais toutes souhaitent que s'applique un traitement identique. Les soutiens seront fixés dans le cahier des charges, on ne pourra aller au-delà », tranche Caroline Henry.

La nouveauté viendra peut-être du caractère « mixte » de l'intervention de l'éco-organisme, à la fois financière et opérationnelle. Valorie est ouvertement candidat au pilotage de centres de sur-tri, qui sépareront les différentes résines de plastiques quand sera généralisé, d'ici 2022, le tri à la source des plastiques souples. « Le surtri pourrait être pris en charge par l'éco-organisme, si le cahier des charges le permet et si les collectivités le souhaitent », avance Pascal Gislais. Côté collectivités, le discours dominant est qu'il n'est « pas question que les élus perdent la main », comme le martèle le sénateur Gérard Miquel.

A la marge, les collectivités escomptent améliorer la relation avec leur éco-partenaire, notamment au plan administratif – sur lequel Valorie annonce « un choc de simplification ». La déclaration de tonnages collectées, « trimestrielle depuis l'origine, pourrait devenir semestrielle, voire annuelle, suggère Mickaël Martin. Sans que soit remis en cause le versement trimestriel des soutiens. »

ERP se positionne à la fois sur les emballages et les papiers. « Ce sera une forme de simplification pour les collectivités, en matière de reporting », selon son directeur du développement, Philippe Badou.

Philippe Rapeneau, président de la communauté urbaine d'Arras et vice-président de Nord-Pas-de-Calais – Picardie, sera attentif à l'éco-organisme qui pourra l'accompagner dans la politique de transition énergétique, dans l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial ou encore du plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Un tel appui ne ressemblerait-il pas au soutien au développement durable (SDD) d'Eco-Emballages, décrié au motif que la société agréée sort ainsi de sa mission ? « Le SDD a toujours été accordé à la gueule du client, Arras n'a jamais perçu le moindre centime malgré de très bonnes performances », raille le vice-président d'Amorce. Concurrence ou pas, « emballages » rimera toujours avec « accrochages »…

Une « augmentation » des soutiens loin d'être garantie

Si le protocole est appliqué, plusieurs soutiens à la tonne triée baisseraient de façon sensible. Les hausses prévues sur d'autres soutiens risquent d'être insuffisantes pour compenser cette baisse.

ENQUÊTE

L'AMF assure que le protocole d'accord, s'il est appliqué, c'est-à-dire si les pouvoirs publics modifient le projet de cahier des charges dans le sens souhaité par ses signataires, se traduira *« par une augmentation des sommes versées aux collectivités par rapport au barème précédent et aux projets en cours »*. A la lecture du protocole lui-même, on peut en douter.

En effet, le protocole prévoit des soutiens à la tonne triée qui seraient partiellement en baisse par rapport à la proposition de barème des pouvoirs publics, et dans des proportions importantes. Pour les plastiques sans extension des consignes de tri, le soutien prévu dans le protocole serait de 600 €/tonne, contre 700 € proposés par les pouvoirs publics. Pour les plastiques avec extension des consignes de tri, le soutien serait de 660 €/tonnes, contre 765 € proposés par les pouvoirs publics. Enfin, pour le verre, le soutien serait de 7 €/tonne dans le protocole, au lieu des 10 €/tonne proposés par les pouvoirs publics.

Si on applique ces chiffres aux projections de tonnages triés réalisées par les pouvoirs publics, les pertes de soutiens à la tonne triée pour les collectivités pourraient être, à terme, de 43,9 M€/an pour les plastiques et de 5,6 M€/an pour le verre, soit une perte totale, pour les collectivités, d'environ 50 M€/an.

***Le barème proposé par le protocole** signé par l'AMF prévoit des soutiens aux plastiques inférieurs de 100 à 105 €/tonne par rapport au projet de barème des pouvoirs publics.*

Compenser les pertes

Parallèlement, le protocole a prévu que les conditions d'octroi du soutien à la performance seraient un peu adoucies et que le taux maximal serait légèrement réévalué. Cela devrait permettre à plus de collectivités d'en bénéficier, et à certaines d'obtenir un soutien à la performance plus élevé.

Mais selon Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage (CNR), il est loin d'être certain que cela compense les pertes sur les soutiens à la tonne triée, car ces soutiens sont la base du calcul de la majoration à la performance. Si la majoration augmente mais que le chiffre sur lequel on la calcule est en baisse, il n'est pas sûr que le soutien global qui en résulte soit plus élevé.

En particulier, la baisse de 100 € à 105 €/tonne sur les soutiens des plastiques (soit moins 15 % environ) devrait, si elle est appliquée, avoir un impact fort, car les plastiques peuvent compter pour plus de 60 % de l'ensemble des soutiens à la tonne triée perçus.

Le protocole prévoit aussi un soutien à l'accompagnement des projets, qui succéderait à celui existant dans le cadre de l'actuel « plan de relance du recyclage ». Son enveloppe serait de 110 M€ sur la période 2017-2022, soit un peu moins de 20 M€ par an en moyenne. C'est a priori bon à prendre. Mais un rapide calcul montre que cela constituerait un recul par rapport au plan de relance, dont la dotation est de 90 M€ sur trois ans, soit 30 M€ par an. La baisse serait donc de plus de 30 % sur ce poste.

Engagements

Le protocole propose aussi un *« contrat d'objectifs »* entre collectivités locales et éco-organismes. Il permettrait aux collectivités *« de conserver leurs soutiens à tonnage constant », « voire plus si les objectifs de résultats sont dépassés »*. Pour cela, les collectivités devraient prendre certains engagements en matière de collecte, de tri, de performances… Mais Amorce et le CNR font remarquer que rien de précis n'est indiqué dans le procole sur ce type de contrat, sur les obligations qui incomberont aux collectivités, etc.

Les deux associations craignent aussi que le contrat d'objectifs et le soutien à l'accompagnement des projets génèrent un risque de clientélisme, puisque ces dispositifs seraient réservés à des collectivités choisies notamment par les éco-organismes.

Clause filet

Enfin, Amorce et le CNR relèvent qu'en dehors du contrat d'objectifs, le protocole ne prévoit pas de « clause filet » ni de « clause assurantielle », alors que le dernier projet des pouvoirs publics les prévoit. Ces clauses ont pour objectif d'éviter que des collectivités voient leurs soutiens baisser, ou à tout le moins de limiter les pertes. Dans le projet des pouvoirs publics, leur octroi ne serait pas soumis à des engagements des collectivités mais le dispositif serait dégressif.

Des simulations financières introuvables

Les signataires du protocole assurent que s'il est appliqué, les sommes versées aux collectivités augmenteront. Mais ils n'ont fourni aucun élément chiffré justifiant cette affirmation.

Pour savoir réellement si les soutiens globaux augmenteront ou pas dans le cas où le protocole serait appliqué, il faudrait faire des simulations, en fonction des caractéristiques et des performances des différentes collectivités. Or seul Eco-Emballages dispose des données pour le faire.
Nous avons demandé à l'éco-organisme, largement représenté dans le groupe de travail qui a préparé le protocole (voir en page 10), quels sont les résultats de ses simulations. Il nous a renvoyé sur l'AMF. L'AMF n'a pas répondu à nos questions. Parmi les quatre organisations de metteurs en marché signataires du protocole, Perifem et l'ANIA ne nous ont pas répondu. La FEBEA, qui regroupe les entreprises des produits cosmétiques, affirme : *« Malheureusement, nous n'avons pas ces informations à date. »* La FCD (syndicat de la grande distribution) dit en substance la même chose : *« Il ne nous est* [...] *pas possible, en l'état, de répondre à vos questions sur le montant global des soutiens, non plus — par conséquent — que sur l'augmentation par rapport aux propositions de l'Etat. »* Autrement dit, tous les signataires du protocole affirment que grâce au protocole, les collectivités devraient voir une *« augmentation des sommes versées »*, mais aucun ne justifie cette affirmation.
Pourtant, il paraît assez invraisemblable qu'Eco-Emballages, qui a participé au groupe de travail et dont l'ANIA et la FCD sont administrateurs, n'ait pas fait de simulations sur les propositions du protocole, ne serait-ce que pour évaluer leurs conséquences sur son budget et sur celui de ses contributeurs. Dans ces conditions, pourquoi ne pas les communiquer, alors qu'elles sont paraît-il favorables aux collectivités ?

La commission des filières de REP en place

L'arrêté désignant les membres de la « commission des filières de responsabilité élargie des producteurs » (REP) été signé le 24 juin dernier (téléchargeable ici). La commission des filières de REP succède aux commissions consultatives d'agrément (CCA). Elle est composée d'une commission transversale et d'une « formation » par filière. Elle est présidée par Jacques Vernier. L'AMF reste majoritaire pour représenter les collectivités. D'autres associations de collectivités sont présentes : ARF (régions), ADCF (communautés) et Amorce. Le Cercle national du recyclage (CNR) est présent en tant qu'*« expert »*.

Emballages : l'enveloppe de 916 M€ de soutiens encore défendue

PUBLIÉ LE 26/07/2016 | MIS À JOUR LE 14/09/2016
Par LAURENCE MADOUI

RÉAGIR

recyclage-veolia.fr

L'AMF a fait cavalier seul, en négociant avec le secteur de l'emballage un barème de soutiens insuffisant pour mener à 75 % de recyclage en 2022, selon les autres associations de collectivités. Qui persistent à défendre, "a minima", un montant annuel de 916 millions d'euros, quand le coût réel de gestion des déchets d'emballages est évalué à 1,4 milliard.

CHIFFRES-CLÉS

Agenda - Journée d'étude déchets ménagers

Quelles stratégies pour adapter les centres de tri aux nouvelles consignes
13 octobre 2016 à Paris-Pantin

Ce n'est finalement qu'en septembre que devrait être adopté le cahier des charges 2018-2022 de la filière « Emballages » [(1)] qui aurait dû être finalisé à l'été. Le protocole d'accord, conclu début juillet entre l'Association des maires de France et les metteurs en marché, n'est pas vraiment du goût des autres associations de collectivités, qui le font sèchement savoir dans un communiqué.

L'Association des communautés de France (AdCF), France urbaine et les structures spécialisées Amorce et CNR (Cercle national du recyclage) s'étonnent de la récente annonce, par l'AMF et les fédérations de producteurs et de distributeurs, d'un projet de barème de soutiens aux collectivités, « défini en dehors du cadre de concertation officiel sous l'égide du ministère de l'Environnement ». Siégeant désormais à la table des négociations – quand l'AMF était auparavant seule à parler au nom des collectivités – ces associations n'entendent pas être court-circuitées par des démarches parallèles.

La collectivité reléguée au rang de prestataire

Jugeant que le projet élaboré par l'AMF et les acteurs économiques « ferait perdre à une grande majorité de collectivités » une partie des soutiens aujourd'hui perçus, le collectif d'associations rappelle avoir « présenté au gouvernement une proposition de barème garantissant une amélioration du financement pour l'ensemble des collectivités territoriales, afin de leur permettre d'atteindre l'objectif de 75% de recyclage ».

La plate-forme d'associations [2] s'oppose en outre au projet de « contrat d'objectifs », que la collectivité devrait signer avec l'éco-organisme partenaire pour voir maintenus, de 2018 à 2022, les soutiens à leur niveau actuel. « Cette logique de contractualisation », envisagée par l'AMF et les metteurs en marché, « aurait pour effet de transformer les éco-organismes, sociétés de droit privé, en autorités organisatrices de la politique des déchets en France et les collectivités publiques en simples prestataires ».

Le piège du contrat d'objectifs

Exprimant « leur attachement à un barème national unique », les associations défendent un régime de soutiens assurant « l'équité entre territoires » et soustrayant « les collectivités à des négociations individuelles déséquilibrées ». Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, estime que « le système des éco-organismes restera très monopolistique, malgré l'arrivée de nouveaux entrants. Entre ces partenaires et les collectivités, le rapport de forces ne sera donc pas vraiment pondéré quand il s'agira d'élaborer le 'contrat d'objectifs' », dans lequel il décèle un « piège potentiel ».

Dans un récent courrier adressé au Premier ministre et à la ministre de l'Environnement, ces associations – rejointes par l'Association des régions de France – plaident pour une enveloppe « a minima » de 916 millions d'euros par an de soutiens des éco-organismes aux collectivités – quand le projet du ministère comme celui de l'AMF et des fédérations professionnelles sont calibrés sur 712 millions d'euros. Selon les signataires, le taux de prise en charge réel des coûts de gestion par Eco-Emballages atteignait en 2015 « à peine 40 % », 45 % étant financés par le contribuable local et les 15 % restants par les recettes de valorisation.

Cela fait six ans – depuis l'élaboration du précédent agrément (2011-2016)-, que les acteurs bataillent sur le financement, par les producteurs, de « 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé », inscrit à la loi « Grenelle 1 » (art. 46 e de la loi du 13 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement).

www.lagazettedescommunes.com/454950/emballages-lenveloppe-de-916-me-de-soutiens-encore-defendue/

Agréments emballages et papiers

En attendant les cahiers des charges définitifs

Les pouvoirs publics doivent diffuser d'ici 15 jours maximum les dernières versions des projets de cahiers des charges. Ils ont rappelé leur rôle de rédacteur des projets, et ainsi pris leurs distances avec le protocole AMF-metteurs en marché (ou tout autre projet tiers).

Les travaux en vue des nouveaux agréments des filières « emballages ménagers » et « papiers graphiques » approchent de la fin (voir nos précédentes éditions). Les pouvoirs publics doivent diffuser d'ici quelques jours les versions définitives — ou supposées telles… — des projets de cahiers des charges d'agrément. Ce devrait être fait a priori au plus tard le 11 août. En effet, cette date est la limite pour la transmission aux membres du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) des textes qui seront examinés lors de leur prochaine session, prévue le 8 septembre.

Pour sa part, la commission des filières doit se réunir le 9 septembre dans ses formations « emballages » et « papiers », là encore pour examiner les projets de cahiers des charges.

Avis consultatifs

Les avis de ces deux instances (CNEN et commission des filières) sont purement consultatifs (ils ne lient pas les pouvoirs publics), mais ils sont obligatoires (les pouvoirs publics ne peuvent pas signer les arrêtés fixant les cahiers des charges sans avoir recueilli ces avis).

Pour le CNEN, la procédure est même un peu plus contraignante : en cas d'avis négatif du comité, le gouvernement doit obligatoirement présenter, lors de la séance suivante, soit un texte modifié, soit le même texte mais avec une nouvelle argumentation.

Une réunion de la commission des filières a déjà eu lieu le 19 juillet. Selon plusieurs participants, l'Association des maires de France (AMF) y a sommairement présenté le protocole qu'elle a conclu avec trois organisations de metteurs en marché (voir *Déchets Infos* n° 96).

Les autres associations de collectivités — Amorce, le Cercle national du recyclage (CNR), l'Association des communautés de France (ADCF) et France Urbaine — réunies en « plate-forme des associations », ont indiqué qu'elles n'avaient pas été consultées ni associées à la négociation et à la conclusion du protocole.

Selon les mêmes sources, les pouvoirs publics ont rappelé • • • que ce sont eux qui rédigent les cahiers des charges et non les parties prenantes, fût-ce via un protocole d'accord. Une manière de remettre chacun à sa place, et notamment l'AMF, qui a souvent essayé de jouer un rôle pivot dans les négociations et s'efforce de se présenter en porte-parole unique de l'ensemble des collectivités, au détriment des autres associations.

Lors de cette réunion du 19 juillet, un des points en débat a été la proposition de « contrat d'objectifs » contenue dans le protocole AMF-metteurs en marché. L'AMF et les metteurs en marché voudraient qu'il relève d'un contrat à part, distinct du contrat ordinaire entre les collectivités et les éco-organismes. La plate-forme Amorce-CNR-ADCF-FU estime quant à elle qu'il ne devrait être qu'une annexe du contrat ordinaire. Elle refusent par ailleurs que ce contrat transforme les collectivités en prestataires de service pour le compte des éco-organismes, ces derniers dictant aux collectivités les modalités de collecte et de tri à mettre en œuvre, l'organisation du service, les coûts cibles, etc.

Concertation

Les élus de la plate-forme ont demandé à être reçus par les pouvoirs publics. A l'heure de notre bouclage, ils n'avaient par reçu de réponse, ni positive, ni négative. Ils ont également demandé à être reçus par les metteurs en marché, en vain.

Une réunion du CNEN s'est quant à elle tenue le 21 juillet. Les représentants des collectivités ont refusé de se prononcer sur le projet de cahier des charges de la filière papiers qui leur était présenté par les pouvoirs publics, estimant que la concertation préalable n'était pas encore arrivée à son terme.

Le projet de cahiers des charges de la filière papiers devrait donc être examiné par le CNEN le même jour que le projet pour la filière emballages, c'est-à-dire le 8 septembre. ●

La plate-forme des associations demande un délai

Dans un communiqué diffusé le 25 juillet, la plate-forme regroupant les associations Amorce, CNR, ADCF et France Urbaine demande le report de deux mois de l'agrément des éco-organismes, ceci afin de poursuivre les discussions. Elle explique notamment que l'« agrément de transition » que les pouvoirs publics s'apprêtent à mettre en place pour l'année 2017 rend possible un tel report.

La plate-forme demande *« dans les meilleurs délais »* un arbitrage sur le montant global de soutiens qui sera alloué (l'enveloppe). En s'appuyant sur les travaux de l'Ademe qui ont évalué le coût de la filière à 1,4 Md€, elle rappelle sa revendication d'une enveloppe s'élevant à 916 M€. ●

● Voir le communiqué

Filière emballages

Les pouvoirs publics adoptent le barème AMF-producteurs

La dernière version du projet de cahier des charges de la filière emballages est très proche du protocole AMF-metteurs en marché conclu en juillet. Les soutiens aux tonnes triées devraient augmenter à peine ou être en baisse par rapport au barème actuel.

Les pouvoirs publics ont diffusé le 29 juillet dernier aux parties prenantes la troisième version du projet de cahier des charges de la filière emballages ménagers, dite version V3, en vue de l'agrément des éco-organismes (document téléchargeable ici).
Dans l'esprit des pouvoirs publics, il s'agit semble-t-il de la version définitive ou presque. En effet, c'est ce texte qui sera soumis à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 8 septembre prochain, et à l'avis de la commission des filières de REP (responsabilité élargie des producteurs) — ex-commission consultative d'agrément ou CCA — le 9 septembre. En l'état, à notre connaissance, aucune version V4 n'est envisagée.

Plastiques en baisse

Selon les premières analyses, la V3 est très proche de la proposition de barème contenue dans le protocole signé en juillet dernier entre l'Association des maires de France (AMF) et les représentants des metteurs en marché, actionnaires d'Eco-Emballages, dans des conditions étonnantes (voir *Déchets Infos* n° 96).
Les soutiens aux tonnes triées (*« tarif unitaire de soutien »*, ou « Tus ») sont en baisse pour les plastiques et le verre par rapport à la précédente proposition des pouvoirs publics (la « V2 »), et très proches du barème actuel — exactement ce que souhaitait le protocole AMF-metteurs en marché (voir les tableaux page 3).
Pour les plastiques, les collectivités pratiquant l'extension des consignes de tri devraient toucher 660 €/tonne, alors que la V2 prévoyait 765 € et que le barème actuel est à 655 €. Les collectivités qui ne sont pas passées à l'extension des consignes de tri toucheraient 600 €/tonne, alors que la V2 prévoyait 700 € et que le barème actuel est à 596 €. Il faut rappeler que les plastiques comptent pour environ 60 % des soutiens aux tonnes triées perçus par les collectivités.
Pour le verre, la V2 prévoyait un soutien à 10 €/tonne. Si la V3 est définitivement adoptée, elles devront se contenter de 7 €/t. Pour mémoire, le coût technique moyen de collecte du verre constaté par l'Ademe (total des charges moins les recettes de vente du matériau) était en 2012 de 62 €/tonne.
Les soutiens aux papiers-cartons seraient en forte baisse par rapport au barème actuel : 150 €/tonne contre 202 €. Seuls les soutiens aux matériaux très minoritaires (aluminium, « briques ») augmenteraient.

Pas de clause filet

La version V2 comportait une *« clause filet »* destinée à atténuer la chute pour les collectivités dont les soutiens baisseraient. Elle n'apparaît plus dans la V3. En revanche, des *« contrats d'objectifs »* sont prévus pour permettre aux collectivités qui acceptent de les signer de *« bénéficier d'une garantie de niveau de soutiens financiers au moins égal aux soutiens reçus au titre de l'année 2016 »*. Pour cela, les collectivités devront prendre des *« engagements de moyens »*. Cette mesure était proposée dans le protocole AMF-metteurs en marché. Les associations de collectivités Amorce et Cercle national du recyclage (CNR) y sont opposées, estimant qu'elle transformerait les collectivités en *« prestataires de service »* pour les éco-organismes.
Le projet des pouvoirs publics prévoit des *« mesures d'accompagnement »* sous forme de *« soutiens à l'investissement »* pour aider les collectivités (et les opérateurs) à aller vers l'extension des consignes de tri des plastiques et vers *« l'optimisation technique et économique de la collecte et du tri »*. Les contributions des metteurs en marché versées aux éco-organismes à cette fin seront mobilisées *« au fur et à mesure de la réalisation effective des projets »*.
Comme le proposait le protocole AMF-metteurs en marché, un *« soutien à la connaissance des coûts »* est prévu pour les collectivités qui s'engageraient *« sur une base volontaire »* à communiquer aux éco-organismes leurs coûts ainsi que leurs *« recettes matériaux »*. Ce soutien serait composé de deux éléments : une *« majoration des soutiens unitaires »* et une part forfaitaire par entité de collecte *« pour tenir compte de la difficulté de déclaration pour les syndicats de traitement à multiples adhérents »* (mot pour mot ce que proposait le protocole AMF-metteurs en marché).

Taux inconnus

Les taux de la majoration et de la part forfaitaire ne sont pas précisés (le protocole AMF-metteurs en marché prévoyait, lui, 2 % de majoration et 6 000 € par entité de collecte).
Ces taux devront, selon le projet de cahier des charges des pouvoirs publics, être *« définis dans le contrat-type en concertation avec les collectivités »*.
Ce qui veut dire que le CNEN et la commission des filières vont devoir se prononcer sur

Filière papiers : les producteurs font le barème

La proposition de barème des pouvoirs publics correspond à celle des metteurs en marché. Les soutiens devraient peu augmenter.

Le projet de cahier des charges de la filière papiers graphiques (autres qu'emballages) en est à sa quatrième version (document téléchargeable ici). Le barème de soutiens proposé par les pouvoirs publics dans cette « V4 » reste semblable à celui proposé au début des discussions par les metteurs en marché.

Pour l'année 2017, les montants et modalités de soutiens demeureraient identiques au barème actuel, avec un soutien de base à 80 €/tonne.

Pour 2018 à 2022, le standard *« à désencrer »* (sorte dite 1.11 ou journaux, revues et magazines ou JRM) bénéficierait d'un soutien de base de 90 €/tonne. Pour le standard *« bureautique »*, le soutien de base serait de 100 €/tonne. Pour les *« papiers-cartons mêlés »* (1.02 ou gros de magasin), il serait de 80 €/tonne. Un soutien au compostage et à la méthanisation de 20 €/tonne est aussi prévu. Il n'y aurait plus de soutien à la valorisation énergétique (incinération). Enfin, comme dans l'agrément actuel, une décote sur les soutiens versés aux collectivités est prévue en fonction de la part des metteurs en marché qui ne payent pas leurs contributions. Ce mécanisme, baptisé *« taux d'acquittement »*, revient en fait à punir les collectivités locales du fait que certains producteurs ne s'acquittent pas de leurs obligations réglementaires. Un peu comme si on baissait le montant des allocations familiales versées aux familles en fonction de la proportion d'employeurs qui ne payent pas leurs cotisations sociales à l'URSSAF… ●

un projet de barème dont une des composantes est pour l'instant inconnue, et dont le montant total des soutiens prévus ne peut pas être calculé…

Le soutien à la connaissance des coûts permettra par ailleurs aux éco-organismes d'obtenir des données stratégiques : les coûts du service en régie, les prix des prestations effectuées par les opérateurs, les prix d'achat des matériaux pratiqués par les récupérateurs ou les recycleurs, etc.

Il n'est pas certain que cela soit du goût des opérateurs, des récupérateurs et des recycleurs… On peut aussi se demander si cela ne risquerait pas de générer des atteintes au secret commercial et/ou au droit de la concurrence.

Enfin, la proposition des pouvoirs publics prévoit une augmentation du *« pourcentage du total fibreux »*. Pour mémoire, ce pourcentage permet de tenir compte, pour le calcul des soutiens aux papiers et cartons, de la proportion d'emballages ménagers qu'ils contiennent par rapport aux autres fibreux (journaux, revues… ; voir *Déchets Infos* n° 93). Sur ce point, Amorce et le CNR ont obtenu gain de cause. C'est leur proposition, supérieure de deux points à celle de l'AMF et des metteurs en marché, qui est retenue.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ce projet de cahier des charges et sur les réactions qu'il suscite dans notre numéro de rentrée (7 septembre). ●

AGRÉMENTS EMBALLAGES ET PAPIERS : RÉPARTIR L'EFFORT FINANCIER ENTRE COLLECTIVITÉS ET ÉCO-ORGANISMES

La rédaction des cahiers des charges des REP emballages et papiers touche à sa fin. La répartition de l'effort divise. Les éco-organismes devront-ils augmenter leur contribution ? Les collectivités devront-elles réduire leurs coûts ? Certains acteurs ont lancé des négociations parallèles.

La publication des cahiers des charges des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) pour les emballages ménagers et les papiers approche. Pour les papiers, les discussions ont bien progressé. En revanche, elles sont plus difficiles pour les emballages. Ces dernières pourraient être prolongées, comme l'espèrent certains metteurs au marché qui négocient en parallèle les lignes directrices des futurs agréments avec certaines collectivités. Le sujet est épineux et, comme souvent, la question financière est centrale.

Quel équilibre entre économie et environnement ?

L'opposition des différents acteurs concerne la philosophie même du projet. Ce n'est pas nouveau, mais avec l'arrivée de la concurrence, les positions sont exacerbées. Du côté des postulants, le but est très clair : il faut atteindre les objectifs de recyclage tout en contenant les coûts de collecte et de tri. *"Il faut réintroduire de la rationalité économique"*, résume Géraldine Poivert, directrice générale d'Ecofolio. L'éco-organisme a d'ores et déjà prévenu : il ne veut plus abonder un système qu'il juge inefficace. Pour améliorer le dispositif, les postulants estiment qu'il faut renforcer la collecte en ville en développant le tri fibreux-non fibreux et l'apport volontaire. Mais, à leurs yeux, le cahier des charges ne prend pas suffisamment en compte ces aspects. Du côté des collectivités locales, les associations spécialisées sur les thématiques déchets ont une vision radicalement différente de la situation. *"L'économie passe avant l'environnement"*, déplore Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage (CNR). Il estime que le projet d'agrément définit un système purement théorique et peu onéreux. Surtout, il exonère les éco-organismes de l'atteinte des objectifs légaux de recyclage. L'objectif de recyclage de 75% des emballages ménagers ? Actuellement, ce taux est de 67% et *"le rythme actuel n'est pas bon"*, constate Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce. Faute de sanction, les éco-organismes n'ont pas intérêt à "aller chercher" de nouveaux tonnages de recyclables, critiquent les deux associations. Pire,

© airborne77 - Fotolia.com

selon eux, en pointant les modes et schémas de collecte[1] des collectivités, jugés inefficaces et onéreux, les éco-organismes leur renvoient la faute.

Hausse de l'enveloppe et réduction de certains soutiens

Comme tous les six ans, le volet financier est donc l'un des principaux sujets de querelle. Actuellement, l'Etat envisage de faire passer de 640 à 712 millions d'euros l'enveloppe annuelle pour la période 2017-2022. *"On ne peut pas augmenter en permanence le droit de tirage sur les metteurs au marché"*, avance Pascal Gislais, président de Valorie. Même point de vue chez Eco-Emballages, Philippe-Loïc Jacob, son président, *"résiste fermement à une hausse de l'enveloppe"*. Et d'interroger : *"Pourquoi cette inflation, alors qu'on peut améliorer le recyclage en optimisant le dispositif, en le rendant plus efficace avec ce qui est déjà disponible ?"* Parce que l'objectif de recyclage des emballages n'est pas atteint, parce que des investissements doivent être réalisés pour étendre le tri à tous les plastiques et parce que l'enveloppe actuelle ne couvre pas les charges des collectivités, répondent les représentants des collectivités. Avec l'enjeu de la modernisation des centres de tri, faute de hausse sensible *"la plupart des collectivités risquent de voir leurs financements baisser alors que le coût de la collecte et du traitement des emballages reste aujourd'hui à plus de 50% financé par les impôts locaux"*, explique le représentant d'Amorce, anticipant *"un risque de décrochage des collectivités, mais aussi un risque sur les emplois liés au tri"*. Parmi ces acteurs, seule l'Association des maires de France (AMF) juge que l'enveloppe financière n'est pas le problème. *"On perd du temps sur les enveloppes car il s'agit de calculs abstraits à partir d'hypothèses invérifiables"*, plaide Sylviane Oberlé, chargée de mission à l'association. L'AMF considère que le vrai sujet est le barème qui détermine les soutiens en fonction des performances des collectivités. L'association s'oppose notamment à la baisse des bonus accordés aux collectivités qui atteignent entre 60 et 80% de taux de recyclage. Pour elle, il s'agit d'*"un point dur"*, car cela pénaliserait les collectivités qui ont réalisé des efforts. Elle s'oppose aussi à la baisse rapide des soutiens à l'incinération et juge *"la quasi disparition de ces derniers en six ans (...) trop rapide"*. C'est justement parce que l'enveloppe est insuffisante que le barème prévoit ces réductions, répond Amorce. *"Tout est important : enveloppe puis barème, et tous les acteurs en ont parfaitement conscience"*, défend →→

→ → Nicolas Garnier. Car l'enveloppe étant insuffisante, l'Etat est contraint de proposer un barème défavorable aux collectivités locales. *"Si l'enveloppe est correctement établie, la France se donnera les moyens de ses ambitions et les objectifs pourront être atteints"*, estime-t-il, plaidant pour un montant de 916 millions d'euros par an, *"conformément à la loi Grenelle, à la définition de la REP établie dans le code de l'environnement et au chiffrage de l'Ademe"*.

Délégation du pouvoir de sanction ?

De la même manière, les parties prenantes voient dans le projet d'agrément la possibilité pour les éco-organismes de sanctionner les collectivités qui n'appliquent pas certaines incitations ou recommandations. Concrètement, le projet de cahier des charges consulté par Environnement & Technique précise que les éco-organismes *"s'assurent [que le] contrat type prévoit que les collectivités territoriales s'engagent à mettre en place une démarche d'adoption d'un des schémas de collecte recommandés par l'Ademe*[1] *(…) au plus tard en 2025 [et] s'engagent à mettre en œuvre une comptabilité analytique"*. A terme, les collectivités réticentes seront-elles privées de financement faute de pouvoir contracter ? *"C'est une légende urbaine"*, défend Eco-Emballages, pour qui les seules pénalités envisageables visent les metteurs au marché qui ne respectent pas certains critères environnementaux. Les autres acteurs voient plutôt dans ces dispositions *"un transfert des pouvoirs régaliens aux éco-organismes"*, pour reprendre les termes du délégué général du CNR. Les recommandations de l'Ademe et l'incitation à mettre en place une comptabilité analytique, prévue par la loi de transition énergétique, se muent en obligations. Or, la responsabilité élargie du producteur (REP) n'est pas un outil de contrôle des collectivités, *"mais un outil inconditionnel de financement de la collecte et du traitement de tous les déchets issus des produits mis en marché"*, rappelle Bertrand Bohain. De la même manière, les éco-organismes pourront appliquer des sanctions aux metteurs sur le marché dans un certain nombre de cas. *"Le cahier des charges gère des choses qui ne sont pas de son ressort"*, résume Sylviane Oberlé de l'AMF, qui juge *"inacceptable"* que l'Etat délègue son pouvoir de sanction. Du côté des nouveaux postulants à l'agrément, la tendance est tout aussi opposée. *"Ce n'est pas le rôle des éco-organismes de sanctionner les collectivités ou les metteurs au marché"*, estime Natacha Kaniewski, chef de projet chez ERP. Quant au président de Valorie, il préfère la collaboration entre acteurs : *"Ce n'est pas avec le bâton qu'on obtient des résultats, c'est au mieux inutile et au pire nuisible"*. Plutôt que de remettre en cause les schémas de collecte, Amorce insiste sur *"une priorité"* : clarifier et rationaliser, grâce au barème amont, les pratiques des metteurs au marché qui aujourd'hui multiplient librement les matériaux et demandent aux collectivités de recycler davantage et refusent d'augmenter les financements.

Des metteurs au marché font sécession

Dans ce contexte, des metteurs au marché[2] ont écrit à Manuel Valls pour lui dire tout le mal qu'ils pensent du projet d'agrément. Il *"ne constitue en aucun cas un cadre approprié aux enjeux"*, expliquent-ils. La hausse de l'enveloppe *"sans contreparties"* transforme la REP en *"un simple instrument financier, quasi parafiscal"*, critiquent-ils, dénonçant *"une « étatisation » du dispositif"*. A leurs yeux, ce projet *"n'est pas susceptible de recueillir l'adhésion de toutes les parties"* et *"n'est pas amendable"*. Et de demander son retrait sur-le-champ et la suspension des négociations jusqu'à la rentrée. A cette échéance, les signataires s'engagent *"à présenter [au Premier ministre] le schéma directeur d'un cahier des charges innovant et ambitieux"*. Pour certains acteurs, les éco-organismes, qui ont perdu leur rôle central dans les négociations, seraient derrière ce courrier. Toujours est-il que les signataires négocient actuellement avec l'AMF. *"Amender un texte*

trouve ses limites", justifie Sylviane Oberlé, ajoutant qu'*"il est plus simple de partir d'une feuille blanche"*. Toutefois, le but n'est pas de proposer *"un cahier des charges à proprement parler, mais plutôt une vision commune"*. Les éco-organismes en place comprennent la démarche. Géraldine Poivert d'Ecofolio estime que *"les négociations ont été marquées par des rendez-vous manqués"*. En l'occurrence, les éco-organismes sont absents de la table des négociations et les préoccupations financières des metteurs au marché n'ont pas été entendues. Même approbation du côté d'Eco-Emballages : *"Parfois, il vaut mieux poser le crayon et reprendre la négociation à la base"*, estime son président. Evidement, cette démarche ne fait pas que des heureux. Les nouveaux postulants à l'agrément affichent une certaine prudence. ERP juge que reprendre tout le travail effectué jusqu'à maintenant risquerait d'allonger les négociations. Mais si les principaux metteurs au marché et l'AMF s'entendent, *"comment le ministère peut-il l'ignorer ?"*, interroge Natacha Kaniewski. *"Il ne s'agit pas de tous les metteurs sur le marché, mais d'un certain nombre"*, corrige le président de Valorie, qui s'interroge sur la représentativité des signataires. Pascal Gislais souligne que le principal metteur au marché signataire de la lettre est le représentant de l'alimentaire. Or, un bon agrément pour ce secteur ne l'est pas forcément pour les autres, explique-t-il. Les critiques les plus vives viennent des associations spécialisées de collectivités. *"Ca n'a pas de sens, c'est l'Etat qui rédige le cahier des charges et les parties prenantes y participent déjà en l'amendant"*, réagit Bertrand Bohain du CNR, rappelant que la tendance actuelle est marquée par la volonté de l'Etat de s'impliquer plus fortement dans la rédaction du cahier. La réaction d'Amorce est similaire : *"L'Etat doit trancher et pour qu'un accord soit légitime, il faut que toutes les parties prenantes soient associées aux discussions"*, juge Nicolas Garnier.

Philippe COLLET

Notes :
(1) L'objectif est d'harmoniser les modalités de collecte séparée des déchets d'emballages ménagers et de papiers.
(2) Il s'agit de l'Association nationale des industries alimentaires (Ania), de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), de la Fédération des entreprises de la beauté (Febea), de la Fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad), de la Fédération des industries des peintures, encres, couleurs, colles et adhésifs (Fipec), du Groupement français des fabricants de produits à usage unique pour l'hygiene, la santé et l'essuyage (Group'Hygiène), de l'Institut de liaisons et d'études des industries de consommation (Ilec) et de l'Association technique du commerce et de la distribution (Perifem).

36104 service lecteur

La méthode non respectée

Les pouvoirs publics n'ont pas respecté les principes de travail qu'ils avaient fixés au début des discussions, estiment Amorce et le CNR.

« **A**u *début des travaux en vue du réagrément, l'État avait dit qu'il rédigerait lui-même les cahiers des charges* », rappelle Jean-Patrick Masson, président du Cercle national du recyclage (CNR). « *Mais au bout du compte, on s'aperçoit que certaines parties prenantes ont pesé plus que d'autres, en particulier l'Association des maires de France (AMF) et un petit groupe de metteurs en marché. Cela pose le problème de la représentation de l'ensemble des collectivités et des metteurs en marché dans les discussions.* »

Selon Jean-Patrick Masson, l'AMF n'a pas vocation à représenter toutes les collectivités locales compétentes en matière de gestion des déchets. « *Ce sont principalement les syndicats et les intercommunalités qui sont compétents. Les syndicats ne sont pas représentés en tant que tels au sein de l'AMF. Et les intercommunalités ont une association qui leur est propre, l'ADCF (Association des communautés de France).* » Il aurait souhaité que toutes les associations compétentes en matière de déchets soient entendues, à savoir le CNR, Amorce, l'ADCF et France Urbaine. Selon lui, ça n'a pas été le cas.

Il dénonce aussi le protocole AMF-metteurs en marché, qui a manifestement beaucoup inspiré les pouvoirs publics pour la rédaction de la version V3 du projet de cahier des charges emballages. « *Les représentants de l'AMF qui ont participé aux discussions avec les pouvoirs publics n'ont pas validé ce protocole.* » Ce que nous avions démontré dans notre enquête (voir *Déchets Infos* n° 96). Seuls les deux coprésidents du comité de concertation AMF/éco-organismes, Gérard Miquel (président du Syded du Lot) et Roger Le Goff (président de la Communauté de communes du Pays Fouesnantais), ainsi que le bureau de l'AMF l'ont validé.

Au final, selon Jean-Patrick Masson, la version V3 « *reflète surtout les souhaits des metteurs en marché, en tout cas de certains d'entre eux* ».

Le délégué général d'Amorce, Nicolas Garnier, ne dit pas autre chose : « *On nous avait promis une nouvelle gouvernance avec un État en position d'arbitre. Il n'en a rien été. Et au bout du compte, les pouvoirs publics se sont rangés aux positions des metteurs en marché.* » ●

La notion d'enveloppe abandonnée

Les pouvoirs publics n'indiquent plus le montant global que devront atteindre les soutiens versés. Du coup, il n'est plus possible de savoir si le barème permettra de respecter la loi Grenelle en couvrant 80 % des coûts.

C'est la loi Grenelle qui l'a dit : les éco-organismes de la filière emballages doivent couvrir 80 % des coûts *« nets optimisés »* supportés par les collectivités locales. Pour savoir si cet objectif est atteint, il faut estimer les coûts nets optimisés, puis leur appliquer le taux de 80 %. On obtient ainsi ce qu'on appelle l'enveloppe, autrement dit le montant global auquel doivent se situer les soutiens.

A partir de 2015, l'Ademe a travaillé avec les parties prenantes pour évaluer le coût net optimisé de la filière. Elle est parvenue à un montant de 1,1 Md€ (emballages seuls, sans les papiers graphiques) — sur la base d'un scénario minimisant la facture et contesté par le CNR et Amorce. Si on y applique le taux de 80 %, on arrive à 880 M€.

Entorse

C'est là qu'est intervenue la première entorse aux principes fixés : les pouvoirs publics ont considéré que les déchets d'emballages restant dans les ordures ménagères résiduelles (OMR) ne devaient pas entrer en ligne de compte (voir *Déchets Infos* n° 89) — ce qui n'a jamais été mentionné dans la loi Grenelle. Cela réduit l'enveloppe d'environ 170 M€. L'enveloppe retenue initialement par les pouvoirs publics, jusqu'en juillet dernier, était donc de 712 M€.

On arrive alors à la deuxième entorse aux principes fixés : avec la version V3 du projet de cahier des charges, il n'est plus du tout question d'enveloppe.

Contacté par *Déchets Infos*, un représentant du ministère de l'Environnement explique que c'est le barème de soutiens qui est important, plutôt que l'enveloppe, celle-ci faisant l'objet de nombreuses hypothèses, et étant donc sujette à trop d'incertitudes. Une argumentation très semblable à celle de l'AMF, et qui par ailleurs fait peu de cas des travaux menés par l'Ademe. Le même représentant des pouvoirs publics assure que ce qui intéresse les parties prenantes, c'est de savoir combien elles vont toucher ou combien elles vont dépenser. Le problème est qu'en l'absence d'enveloppe, les producteurs ne peuvent a priori pas savoir ce que va leur coûter la filière. Et il n'est pas possible non plus de savoir si le barème permettra de respecter l'objectif de couverture des coûts fixés par la loi.

Extension

Le président du CNR Jean-Patrick Masson regrette que l'enveloppe ne figure plus dans le cahier des charges. Le délégué général d'Amorce Nicolas Garnier dénonce son abandon dans la V3, contrairement à ce qu'avaient proposé les pouvoirs publics à l'origine. Et le président de Federec (la Fédération des entreprises du recyclage) Jean-Philippe Carpentier demande que l'Ademe la calcule, notamment pour permettre aux collectivités et aux opérateurs de voir si cela vaut le coup de se lancer dans l'extension des consignes de tri des plastiques.

Des contraintes renforcées pour les collectivités

L'extension des consignes de tri des plastiques devrait être, de fait, obligatoire. Des sanctions sont prévues pour les collectivités. Et l'octroi du « soutien à la transition » serait subordonné à la signature du « contrat d'objectifs ».

Le contrat que les collectivités devront signer avec les éco-organismes dans le cadre du nouvel agrément et qui doit entrer en vigueur à partir de 2018 leur impose plusieurs contraintes. En particulier, elles devront toutes s'engager à appliquer l'extension des consignes de tri des plastiques d'ici 2022 et à mettre à jour leurs consignes de tri. A défaut, elles pourraient être sanctionnées par un *« l'arrêt du versement des soutiens ou* [...] *leur diminution »*.
Un *« soutien à la transition »* est censé tenir lieu de *« clause filet »* ou de *« compensation »*. Mais il ne sera versé que si les collectivités signent un *« contrat d'objectifs »* aux clauses assez contraignantes.

Échéancier

Par exemple, les collectivités devront faire en sorte que leurs performances de collecte sélective ne baissent pas. Elles devront *« mettre en œuvre, suivant un échéancier prévisionnel, les différentes étapes de l'extension des consignes de tri sur le territoire de la collectivité (adaptation éventuelle des modalités de collecte, modernisation des centres de tri, information de la population, ...) et les moyens prévisionnels correspondants »*.
Enfin, elles devront s'engager à *« la mise en œuvre de moyens visant à l'amélioration de la performance, environnementale et technico-économique, de la collecte et du tri »*. Autrement dit, elles devront notamment réduire leurs coûts tout en augmentant les tonnages collectés.
Ces dispositions font bondir les associations de collectivités Amorce et CNR. *« C'est le cahier des charges des collectivités ou des éco-organismes ? »*, ironise par exemple Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce.

Moins de soutiens pour les tonnes triées

Les soutiens aux tonnes triées devraient baisser à tonnage constant, au profit d'autres soutiens, pas toujours liés au recyclage.

Nous l'avons déjà noté dans notre numéro spécial paru cet été : par rapport à la deuxième version du projet de cahier des charges (la « V2 »), la troisième version (« V3 ») est en recul sur les soutiens aux tonnes triées « bruts » (sans tenir compte des éventuelles majorations ou compensations). A tonnage équivalent, la baisse serait d'environ 10 % si l'on ne tient pas compte de l'extension des consignes de tri, et de 4 % si l'on en tient compte (c'est-à-dire si l'on considère que tous les plastiques sont soutenus au taux prévu pour les collectivités qui appliquent l'extension).
Selon des simulations réalisées Amorce à partir des données fournies par ses adhérents, hors dispositif de compensation, la quasi-totalité des collectivités perdraient en termes de soutiens perçus.
Plus intéressant : si on prend les tonnages de 2014 (derniers chiffres dont nous disposons) et qu'on y applique les soutiens aux tonnes triées des barèmes C (1999), D (2005), E (2011) et F (tel qu'il est prévu à partir de 2018), on constate, hormis entre les barèmes C et D, une baisse constante des montants globaux, toutes choses égales par ailleurs : 395 M€ en 1999, 421 M€ en 2005, 302 M€ en 2011 et 275 M€ prévus en 2018 (voir le graphique p. suivante).

Cela signifie que les tonnes sont de moins en moins soutenues en tant que telles, au profit d'autres soutiens, parfois sans rapport direct avec le recyclage lui-même (soutien à la connaissance des coûts…) ou avec les résultats obtenus (soutiens à l'investissement…).

Baisse continue

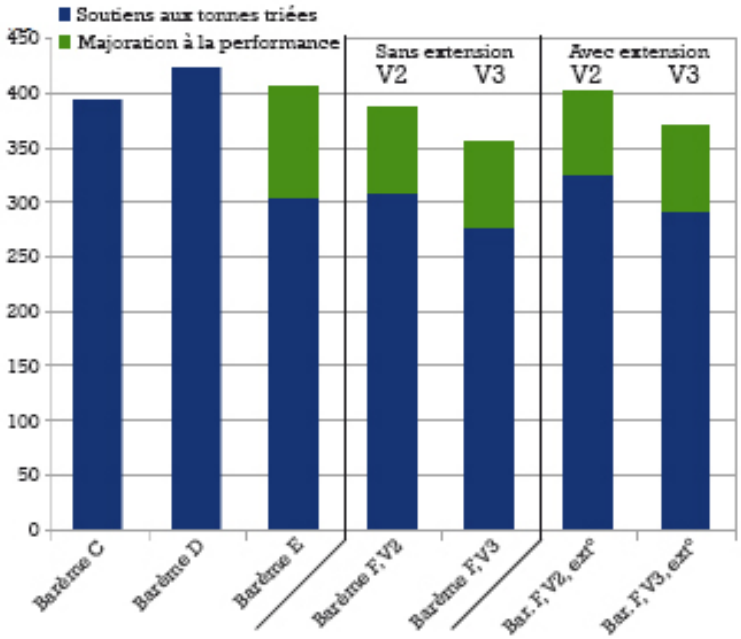
Matériau par matériau, les soutiens qui pèsent le plus en termes de montants globaux (papiers-cartons et plastiques) sont en baisse continue, sauf pour les plastiques pour lesquels l'extension des consignes de tri devrait permettre un petit sursaut par rapport au barème E (660 €/tonne contre 596 € actuellement ; voir graphique page suivante). Si la version 3 du barème F est appliquée telle que prévue, et même avec le taux réservé à l'extension des consignes de tri (660 €/t), les soutiens aux plastiques seront de toute façon bien loin des niveaux auxquels ils étaient en 1999-2004 (922 €/tonne pour les collectivités les plus performantes) et en 2005-2010 (840 €).

Objectifs

Certes, les centres de tri ont fait des progrès en productivité. Mais avec l'extension des consignes de tri, on va demander aux collectivités de collecter des plastiques plus compliqués à capter, ce qui aura un coût.

« On ne se bat pas que pour l'argent », souligne Nicolas Garnier, délégué d'Amorce. *« Pour atteindre les objectifs de recyclage, il faut des moyens. Et sans ces moyens, on n'y arrivera pas. »* Un point de vue que partagent le délégué général du CNR Bertrand Bohain et le président de Federec Jean-Philippe Carpentier.

Évolution des soutiens aux tonnes triées « bruts » (sans compensation), à isotonnages de 2014, en M€



Hypothèses de calcul

Le but du graphique est de mettre en évidence l'évolution des soutiens au recyclage (soutiens aux tonnes triées et majorations) à isotonnage, au fil de l'évolution des différents barèmes.

Nous avons considéré les tonnages collectés en 2014 (derniers chiffres connus en notre possession) et leur avons appliqué les soutiens aux tonnes triées des barèmes C (1999-2004), D (2005-2010), E (2011-2016) et de ce qui est prévu ou a été prévu pour le barème F (2017-2022) avec les versions V2 et V3 des projets de cahiers des charges, avec ou sans extension des consignes de tri des plastiques.

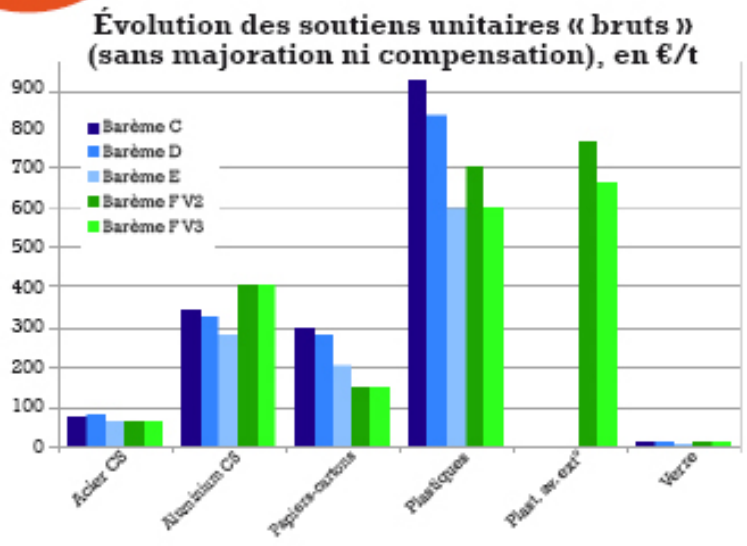
Pour les barèmes C et D, qui comportaient des taux de soutiens aux tonnes triées différents selon les performances, nous avons retenu la performance moyenne par habitant de 2014.

Pour les barèmes E et F, nous avons ajouté la majoration à la performance de recyclage. Pour le barème E, la majoration indiquée est celle constatée en 2014 (environ 104 M€). Pour le barème F, nous avons pris comme hypothèse que la majoration s'élèverait, à isotonnage, à 80 M€. En effet, le barème F prévoit un seuil de déclenchement de la majoration plus élevé (il faut plus de kg/habitant pour l'obtenir), et des taux de majoration plus bas.

Commentaire

Au final, sur la base de ces hypothèses, hormis une hausse entre les barèmes C et D, la baisse des soutiens globaux au recyclage (soutiens aux tonnes triées + majorations) est constante. Seul le barème F V2 (la version finalement abandonnée par les pouvoirs publics) avec extension des consignes de tri des plastiques aurait permis un maintien des soutiens globaux.

On constate par ailleurs une baisse importante entre la V2, proposée par les pouvoirs publics, et la V3, qui résulte des propositions de l'Association des maires de France (AMF) et des metteurs en marché.



Hypothèses
Pour les barèmes C et D, pour lesquels il existait plusieurs niveaux de soutiens selon les performances, nous avons retenu les soutiens unitaires les plus élevés.

Commentaire
Les principaux soutiens unitaires (plastiques, papiers-cartons) sont en baisse depuis des années. Seule l'extension des consignes de tri des plastiques permettra un petit sursaut pour les plastiques.

La concurrence malmenée

ERP renonce à être candidat. La concurrence entre éco-organismes devrait être très limitée. Et celle entre opérateurs pourrait être faussée.

ERP avait manifesté son intérêt pour les filières emballages et papiers. Il a décidé ces jours-ci de jeter l'éponge. Selon son patron Christophe Pautrat, tout est fait pour décourager l'arrivée de nouveaux acteurs. L'instauration d'un agrément de transition d'un an, décidée par les pouvoirs après avoir été vivement demandée par Eco-Emballages et l'AMF, est notamment mise en cause. Selon Christophe Pautrat, ce dispositif empêche pendant un an les impétrants de collecter des contributions auprès des metteurs en marché. Mais dans le même temps, ils doivent mettre en place leurs équipes et leur système d'information, faire de la prospection, tant au niveau des collectivités que des metteurs en marché, et veiller à constituer les provisions requises par l'agrément. *« Ceux qui sont en place vont donc s'enrichir, alors que les nouveaux vont s'appauvrir »*, estime-t-il. Son entreprise ne sera donc pas de la partie. La société Valorie, qui porte la mission NEO 2017, autre candidat potentiel à l'agrément, fait grosso modo les mêmes reproches de fond au choix des pouvoirs publics, notamment sur la période de transition, dont il estime qu'elle aurait, a minima, pu être réduite à 6 mois.

Pas équitable
Pascal Gislais, président de Valorie, estime également que les clauses du cahier des charges pour l'agrément de transition d'un an (2017) en font, de facto, surtout une prolongation des agréments des éco-organismes en place. *« Si je voulais postuler pour cette période, il faudrait que j'investisse 2 M€ dans un système d'information qui sera caduc au bout de 12 mois. Alors qu'Eco-Emballages dispose déjà du système d'information* ad hoc *depuis 6 ans pour l'agrément précédent, et qu'il va pouvoir l'amortir sur une année supplémentaire. La partie n'est pas équitable. »*
Côté opérateurs, le projet de cahier des charges recèle aussi quelques chausse-trappes. Par exemple, le soutien à la connaissance des coûts obligera les collectivités à communiquer leurs coûts et leurs recettes de vente des matériaux aux éco-organismes. Comme on pouvait s'y attendre, le président de Federec, la Fédération des entreprises du recyclage, Jean-Philippe Carpentier, estime que cela risque de porter atteinte au secret des affaires. Il dit avoir demandé que seuls les coûts et les recettes globaux soient communiqués par les collectivités, et pas le détail poste par poste. La Fnade (Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement) indique pour sa part qu'elle sera *« extrêmement vigilante sur les conditions dans lesquelles ces données stratégiques* [de coûts et de recettes, ndlr] *seront diffusées »*, soulignant que *« l'enjeu concurrentiel est important »*.
Autre exemple, les éco-orga-

nismes devront distribuer des aides à l'investissement, soit aux collectivités, soit aux opérateurs, pour un montant global de 150 M€ minimum sur la période de l'agrément. Selon Jean-Philippe Carpentier, le système d'attribution risque là encore de fausser la concurrence entre les acteurs. Il affirme que sa fédération n'est pas contre les aides aux opérateurs mais qu'elles devraient être attachées aux projets des collectivités plutôt qu'à tel ou tel centre de tri. Il s'inquiète aussi des critères d'attribution. Il raconte par exemple que lors du dernier appel à projets d'Eco-Emballages, l'éco-organisme a invité les parties prenantes à participer à la sélection des projets. Mais au bout du compte, Eco-Emballages a décidé seul des projets retenus, expliquant en substance : *« C'est nous qui payons, c'est nous qui décidons. » « Le risque, c'est que ce soit le fait du prince »*, s'inquiète le président de Federec.

Aubaine

Ces aides à l'investissement n'enthousiasment pas non plus les associations de collectivités. Pour Jean-Patrick Masson, président du CNR, *« ce sont les coûts de fonctionnement qui constituent les principales difficultés pour les collectivités, pas les investissements »*. Il estime donc que *« les soutiens aux tonnes triées doivent être prépondérants et permettre aux collectivités d'amortir les investissements »*. A contrario, il considère que des aides versées par les éco-organismes à des opérateurs privés constitueront pour eux des *« aubaines »* mais ne seront *« en rien une garantie que les prix pratiqués pour les collectivités seront plus bas »*.

Subventions

Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce, Jean-Philippe Carpentier, président de Federec, et Jean-Marc Boursier, président de la Fnade, font par ailleurs remarquer que les 150 M€ promis sur 5 ans ne représentent que 10 % du coût global de modernisation des centres de tri français tel qu'estimé par l'Ademe (1,5 Md€). Jean-Marc Boursier va plus loin : *« Sans des aides à l'investissement plus importantes, je doute que toutes les infrastructures nécessaires aux objectifs de la loi puissent voir le jour. »*

Sur ce point, le représentant du ministère de l'Environnement assure que l'Ademe proposera aussi des subventions, qui pourront venir en complément de celles des éco-organismes, mais sans en préciser le niveau. ●

Agrément emballages

Les pouvoirs publics au pied du mur

La commission « emballages » et le CNEN ont voté contre le projet de cahier des charges de la filière emballages. Les pouvoirs publics vont devoir arbitrer. Le cahier des charges définitif ne pourra être adopté avant début octobre, voire novembre. Certains évoquent déjà la possibilité de recours en justice.

Que faire ? Selon plusieurs observateurs, c'est la question que se posent en ce moment les pouvoirs publics après le vote négatif de la commission « emballages » sur la version 3 du projet de cahier des charges de la filière (encore appelée « V3 »).

Comme nous l'avons rapporté dès le 10 septembre (voir notre article), la commission réunie le 9 septembre a massivement voté contre le projet présenté par les pouvoirs publics : 3 voix « pour », 7 abstentions et 19 voix « contre ». Pour le ministère de l'Environnement qui a élaboré ce projet, c'est un cinglant désaveu. Mais ça l'est aussi pour l'Association des maires de France (AMF) et pour les organisations de metteurs en marché, qui ont élaboré ensemble la proposition de barème de soutiens que les pouvoirs publics ont reprise à leur compte et intégrée dans la V3. Indirectement, le désaveu est aussi cinglant pour Eco-Emballages, puisque l'éco-organisme a, directement et indirectement, participé aux discussions aboutissant à cette proposition de barème, notamment via quatre organisations de metteurs en marché, dont certaines sont actionnaires et même administrateurs d'Eco-Emballages (l'ANIA, Association nationale des industries agro-alimentaires, et la FCD, Fédération du commerce et de la distribution), tout cela dans le cadre du protocole AMF/metteurs en marché conclu début juillet dernier (voir *Déchets Infos* n° 96).

Un problème persistant de calendrier

Ce qui a moins été souligné jusqu'à présent, c'est que la veille de la commission emballages, soit le 8 septembre, le Comité national d'évaluation des normes (CNEN) s'est aussi prononcé contre le projet de cahier des charges. La majorité était certes beaucoup plus juste : 3 voix « pour », 2 abstentions et 4 voix « contre » (avec la voix prépondérante du vice-président du CNEN). Mais les seules voix « pour » étaient celles des représentants des pouvoirs publics. Les représentants des élus ont tous voté « contre » ou se sont abstenus.

Selon un observateur, les reproches faits par les représentants des élus portaient à la fois sur le niveau des soutiens et sur certaines conditions contractuelles imposées aux collectivités par le projet de cahier des charges. Le CNEN n'a qu'un rôle consultatif, comme la commission emballages. Les pouvoirs publics peuvent donc choisir de ne pas suivre ses positions. Mais à la différence de la commission emballages, en cas de vote négatif du CNEN, les pouvoirs publics sont obligés soit de présenter un texte modifié, soit de présenter le même texte avec un argumentaire différent. Et cela prend forcément un peu de temps.

En effet, le CNEN ne se réunit qu'une fois par mois en moyenne. La prochaine réunion est prévue le 6 octobre et la date limite de communication des documents aux membres du CNEN était le 9 septembre.

Le CNEN indique que si les pouvoirs publics décident de présenter un texte modifié, il pourra être examiné le 6 octobre sans que la date limite de communication du 9 septembre s'impose. Mais il faudrait quand même qu'il soit transmis *« le plus tôt possible »*. Et si le texte n'est pas prêt le 6 octobre, la réunion suivante du CNEN se tient un mois plus tard, le 3 novembre. Les pouvoirs publics voulaient que les arrêtés d'agrément soient signés au plus tard pour le début de l'année prochaine. Compte tenu du délai nécessaire pour publier l'arrêté fixant le cahier des charges, puis pour laisser les candidats rédiger leurs dossiers de demande d'agrément (un mois minimum), et enfin pour que les pouvoirs publics les étudient (à peu près autant), ce calendrier semble de plus en plus improbable.

Un vote à décoder

Le résultat du vote de la commission emballages ne doit pas tromper sur sa signification. L'opposition a été massive, mais avec des motivations très différentes, voire opposées, selon les collèges auxquels appartiennent les participants.
Sans surprise, les élus membres d'Amorce et/ou du CNR contestaient le niveau des soutiens qui, selon eux, ne permet pas d'atteindre les objectifs de recyclage et de couverture des coûts fixés par la loi Grenelle. Ils dénonçaient également les conditions contractuelles imposées aux collectivités (obligation d'appliquer l'extension des consignes de tri des plastiques, possibilité de se voir appliquer des sanctions avec réduction ou baisse des soutiens, obligation de signer le contrat d'objectifs pour percevoir le soutien de compensation appelé *« de transition »*…).
Un seul élu a voté pour le cahier des charges lors du vote final : Franck Tisserand, président du Sytevom de Haute-Saône. Gérard Miquel, co-président du comité de concertation entre l'AMF et Eco-Emballages, principal artisan du protocole d'accord AMF/metteurs en marché qui a inspiré le barème de soutiens de la V3, était présent au début de la réunion mais pas à la fin, au moment du vote sur le cahier des charges. Nous avons contacté Franck Tisserand et Gérard Miquel ; ils n'ont pas donné suite.
L'opposition des représentants des metteurs en marché est plus délicate à décoder. Il semble que certains aient été surpris par le refus du barème de soutiens par la grande majorité des représentants des collectivités locales. Du coup, selon certains analystes, les producteurs auraient préféré voter contre pour ne pas donner l'impression que ce barème était le leur et seulement le leur. En somme, une sorte de brouillage des cartes. Cela pourrait permettre aux pouvoirs publics d'adopter malgré tout ce barème dans le cahier des charges définitif en prétendant qu'il est équilibré puisqu'il ne convient à personne… Un scénario un peu tordu et osé, mais dans les filières de REP, l'expérience montre qu'on n'est jamais à l'abri d'une surprise.

Le « barème AMF » au cœur des débats

Une chose est sûre : c'est en particulier le barème de soutiens qui était au cœur des discussions, et le fait qu'il ait été élaboré par les metteurs en marché en collaboration avec l'AMF, sans les autres associations de collectivités parties prenantes (Amorce, CNR, Association des communautés de France — ADCF — et France Urbaine).

Déception

Certains metteurs en marché pensaient manifestement que le barème ayant été validé par l'AMF, les élus l'approuveraient. D'où leur désappointement, voire leur forte déception quand ils se sont aperçus qu'il n'en était rien. Selon plusieurs témoins, à un moment de la réunion, le président de la commission, Jacques Vernier, s'est même autorisé à sortir de sa position de neutralité pour s'adresser aux élus et leur dire en substance : *« Je suis un ancien élu. En tant que tel, je ne comprends pas que vous votiez contre ce barème, élaboré par l'AMF. »* Avant d'ajouter : *« L'AMF est présidée par François Baroin, qui n'est pas n'importe qui… »*
Le problème est que l'AMF peut difficilement prétendre représenter à elle seule toutes les collectivités en charge de la gestion des déchets. A partir du 1er janvier 2017, les communes — et donc les maires — n'auront plus aucune responsabilité en la matière, celle-ci étant transférée aux intercommunalités (communautés de communes, d'agglomération, métropoles). L'AMF assure qu'elle est aussi l'association des présidents d'intercommunalités. Mais les intercommunalités ont aussi leur propre association, l'ADCF. Enfin,la gestion des déchets est également assurée par les syndicats de collecte et/ou de traitement, et ceux-ci sont plutôt représentés par Amorce et le CNR.

Arbitrages à venir, recours en vue ?

Dans un courrier envoyé début juillet au vice-président de l'ADCF Jean Révéreault, par ailleurs président du syndicat Calitom (Charente), Ségolène Royal indiquait qu'elle veillerait, dans ses arbitrages, *« au bon équilibre entre moyens financiers des collectivités pour leur permettre de s'inscrire dans le chemin vertueux* [emprunté par Calitom, ndlr] *et maîtrise des charges pour les entreprises »*. Toute la question est donc de savoir où elle situera cet « équilibre », et si celui qu'elle retiendra permettra, ou non, d'atteindre les objectifs fixés par la loi Grenelle : 75 % de recyclage et 80 % de couverture des coûts. A défaut, les associations de collectivités évoquent déjà la possibilité de recours en justice.

OMR exclues

Un des points contestés par Amorce et le CNR est le fait que dans l'estimation des coûts de la filière faite par les pouvoirs publics, les déchets d'emballages non triés, donc présents dans les OMR, ont été exclus. Or selon Amorce et le CNR, rien, dans la loi Grenelle, ne prévoyait cette exclusion. L'autre point qui pourrait donner lieu à recours est l'absence, dans la V3 du projet de cahier des charges, de chiffrage de l'enveloppe (le montant total des soutiens versés), ce qui empêche de vérifier si la couverture des coûts de 80 % rendue obligatoire par la loi Grenelle sera respectée ou pas.

La REP malmenée

Au-delà de ces considérations politico-juridiques, la notion même d'*« équilibre »*, telle qu'évoquée par Ségolène Royal dans son courrier, pose question. En effet, selon les théoriciens de la responsabilité élargie des producteurs (REP), dont l'OCDE (Organisation de cooopération et de développement économique, qui regroupe les pays développés), il faut que la prise en charge des coûts par les producteurs soit la plus aboutie possible pour avoir une influence sur la prévention des déchets, via l'éco-conception. Dans ces conditions, prévoir un *« équilibre »* entre les souhaits des collectivités et ceux des producteurs pour atténuer la prise en charge des coûts par les producteurs, c'est déjà faire une entorse au principe de la REP et risquer d'en atténuer les effets environnementaux.

D D S

Filière DDS
Vers une REP financière ?

Entre fin 2014 et le premier semestre 2015, l'éco-organisme EcoDDS, consacré à la gestion des déchets dangereux spécifiques, a suspendu les enlèvements lorsqu'il jugeait les non-conformités trop élevées (présence de produits hors seuils, de produits non contribuants à la filière, etc.). De nombreuses collectivités se sont retrouvées avec leurs déchets sur les bras. Au second semestre 2015, les suspensions de collecte se sont raréfiées. Au profit d'une nouvelle technique : EcoDDS applique des pénalités financières au titre des non-conformités enregistrées au cours de l'exercice. En début d'année 2016, les collectivités ont découvert la mauvaise surprise, en recevant leur notification de soutiens pour l'année 2015. Elles se voient appliquer des réfactions pour l'élimination des produits non conformes et pour « frais de gestion ». Certaines collectivités acceptent bon gré mal gré ces retenues pour être tranquilles, mais d'autres sont prêtes à aller au contentieux. Pour éviter les chausse-trappes de cette filière, les collectivités sont poussées en général à orienter tout produit douteux vers

EcoDDS

le flux hors REP. Avec, pour conséquence, d'alourdir leurs charges. L'éco-organisme n'a certes pas à financer l'élimination des produits non contribuants. Mais à l'inverse, les collectivités n'ont pas à éliminer à leur frais des déchets relevant de la REP. « *La seule solution viable pour sortir de ce marasme est de passer à une REP financière* », plaide Bertrand Bohain, délégué général du Cercle national du recyclage. Cela aurait le mérite de rétablir la mutualisation de la gestion de ces flux, à condition d'arriver à se mettre d'accord sur des ratios financiers correspondant aux DDS ménagers et non ménagers. ■

CERCLE NATIONAL DU RECYCLAGE

Publié par

Sylvia BARON

Pays : France
Dépt : 75 Paris

En ligne

Voir

Date de parution
19 septembre 2016

Recherche par mots clés
traitement déchets recyclage CNR

A voir aussi
www.cercle-recyclage...

Imprimer

Déchets : le Vade Mecum du CNR fait sa rentrée

> *Moderniser la gestion des déchets n'es pas une mince affaire : elle engendre des choix délicats à faire, génère des investissements d'importance, tandis qu'il est nécessaire de maitriser les coûts de traitement. Autant de défis qui nécessitent bon nombre d'interrogations de la part de celles et ceux qui doivent opter. Depuis sa création, le Cercle National du Recyclage a pour missions d'informer et de conseiller les élus locaux. Ainsi pour répondre à leurs attentes, la première édition du guide de l'élu local en charge des déchets a été publié en 2001. Rédigé sous la forme de fiche, ce guide de référence permet une recherche simplifiée d'informations clés...*

◆ Mis en ligne en 2002, cet outil a bénéficié de nombreuses mises à jour afin de suivre l'évolution de la réglementation, des techniques, des outils liés à la gestion des déchets. Cette fois encore, le Cercle National du Recyclage propose une version actualisée du guide comprenant des données chiffrées récentes, de nouvelles références bibliographiques et de nouveaux textes législatifs de référence. Les fiches déjà existantes ont été mises à jour et de nouvelles fiches ont été rédigés. Ces nouvelles fiches portent sur les filières d'élimination récemment apparues telles que pour les déchets d'activités de soins à risques infectieux des patients en auto-traitement, les déchets diffus spécifiques et les déchets d'éléments d'ameublement.

↳ Structuré en 10 chapitres spécifiques, l'ouvrage est téléchargeable en accès libre depuis la rubrique « Publication » sur le site web de l'association (voir ici). Pour procéder à l'actualisation de la version classeur adressé gratuitement aux élus des collectivités de plus de 10 000 habitants en 2010, il suffit d'imprimer depuis son poste de travail les différentes fiches, de les insérer pour les nouvelles et de remplacer celles devenues obsolètes.

↳ Grâce à son guide de référence, le Cercle National du Recyclage souhaite que les élus ainsi que leurs services techniques trouvent les réponses aux questions que la problématique déchet ne manque pas de soulever.

www.dechetcom.com/infos/depeche.html?fileid=429930

Cercle National du Recyclage

Pour vous tenir informé de l'actualité du Cercle National du Recyclage :

www.cercle-recyclage.asso.fr

et toujours le site des produits recyclés :

www.produits-recycles.com