

Note de position

Paris, le 24 janvier 2022

InterEmballage – Commentaires sur le projet d'arrêté sur le cahier des charges de la REP Emballages ménagers

Au sein d'InterEmballage SA, les filières industrielles des 5 matériaux, qui ont apporté depuis la mise en œuvre de la filière REP Emballages ménagers leur garantie de reprise et recyclage final des emballages qu'elles fabriquent, tiennent à faire part de leurs vives préoccupations quant au projet d'arrêté modifiant le cahier des charges, mis en consultation publique.

1. D'un projet présenté comme une adaptation transitoire vers une modification radicale des conditions de reprise de certains flux d'emballages plastiques

La présentation initiale de la modification proposée du cahier des charges reposait sur un besoin d'adaptation transitoire du dispositif de reprise et de recyclage de certains flux d'emballages plastiques dans le cadre de la finalisation de la mise en place de l'ECT (Extension des Consignes de Tri) devant intervenir avant le 31/12/2022. Il ressortait donc du caractère transitoire de cette modification qu'elle n'était que temporaire et devait prendre fin au terme de la finalisation de l'ECT.

Or, il apparaît à la lecture du projet d'arrêté qu'il n'est nullement question de modification transitoire ou temporaire mais bel et bien de la mise en place de dispositions à caractère général et durable qui modifient en profondeur les conditions de reprise de certains flux d'emballages plastiques en transformant l'organisation du dispositif de la filière REP.

2. Un projet conduit dans une urgence inappropriée et sans véritable concertation avec l'ensemble des parties prenantes

En plus de voir ce projet d'arrêté s'éloigner des motivations et justifications initiales s'inscrivant dans une logique transitoire, InterEmballage considère que cette proposition de cahier des charges révisé n'a pas fait l'objet d'une concertation suffisante et avec l'ensemble des parties prenantes du dispositif de la filière REP au vu des nouveaux éléments introduits dans ce cahier des charges. Le traitement dans une forme d'urgence ne nous semble en aucune façon approprié compte tenu de l'importance des enjeux et les bouleversements potentiels apportés par cet arrêté.

L'agrément actuel se terminant au 31/12/2022, nous regrettons que les producteurs des 5 matériaux et fabricants d'emballages n'aient pas été associés à la concertation mise en œuvre en 2021 pour préparer le prochain agrément de la REP Emballages ménagers. InterEmballage considère que les points évoqués dans ce projet d'arrêté doivent être débattus dans la concertation mise en œuvre en

2021, et qui doit se poursuivre en 2022, en y associant toutes les parties prenantes dont les producteurs de matériaux et fabricants d'emballages.

3. Un champ d'application à préciser en excluant les filières performantes : acier, aluminium, papier-carton et verre

La note d'accompagnement fait clairement référence au fait que ces propositions de modifications ne concernent que certains flux d'emballages plastiques pour lesquels des filières de recyclage seraient à développer. En conséquence, nous souhaitons que soient clairement actés dans le projet d'arrêté que les filières de recyclage mises en place pour les emballages des autres matériaux acier, aluminium, papier-carton et verre ne sont pas concernées, étant reconnues comme efficaces et performantes.

La garantie de reprise et de recyclage final apportée par les filières industrielles des matériaux et emballages, organisées en association avec les éco-organismes et ce dès la création de la filière REP, ont pleinement joué leur rôle en contribuant à la fermeture des boucles de recyclage tout en assurant, en toutes circonstances, la continuité des enlèvements des emballages collectés et triés par les collectivités locales.

Il est donc nécessaire que l'exclusion emballages en acier, aluminium, papier-carton et verre, pour lesquels les filières de recyclage fonctionnent efficacement aux stades de la reprise et du recyclage, soit clairement précisée. Le texte doit systématiquement mentionner qu'il ne concerne que les emballages ne disposant pas de filières de recyclage opérationnelles et performantes, et ne bénéficiant donc pas d'une garantie des filières industrielles concernées quant à la mise en œuvre des outils industriels permettant le recyclage final. Il faut noter que cette exclusion a été par exemple reprise expressément pour les bouteilles en PET clair.

Il y a donc lieu dans ces conditions d'exclure clairement et sans équivoque possible du champ d'application des dispositions de l'arrêté, qui concernent uniquement certains emballages plastiques, les autres emballages (acier, aluminium, papier-carton, verre) qui offrent des filières de recyclage opérationnelles et reconnues comme efficaces et pour lesquelles un engagement de reprise et de recyclage a été donné par les industries concernées disposant des capacités de recyclage final.

4. Options de reprise, exclusivité de la reprise et droit de la concurrence.

Dans le cahier des charges actuel, la reprise des Emballages ménagers fait l'objet de trois options possibles, à savoir :

- la reprise dite Filière organisée avec l'éco-organisme qui est automatiquement acquise pour chaque collectivité territoriale dans des conditions de reprise publiques et identiques sur l'ensemble du territoire national (Principe de solidarité). Cette filière garantit le recyclage car adossée aux usines de recyclage utilisatrices.
- la reprise dite Fédérations avec des contrats négociés au cas par cas
- la reprise à titre individuel.

Ce choix offert aux collectivités territoriales a démontré son efficacité tout en se conformant aussi pleinement aux principes et règles du droit de la concurrence.

Les nouvelles dispositions du projet d'arrêté mettent, de fait pour les flux d'emballages plastiques concernés, les éco-organismes dans une position de monopole en limitant au seul éco-organisme la possibilité d'effectuer la reprise, sans toutefois garantir le recyclage desdits emballages puisqu'il ne s'agit que de l'« organiser », et ce sans obligations claires de performances à atteindre. Cette appropriation de certains flux dans une logique d'exclusivité par l'éco-organisme nous semble en rupture totale avec les pratiques de cette filière REP et rompt la logique du choix offert aux collectivités territoriales pour les différentes options de reprise.

De plus, cette exclusivité nous paraît devoir être analysée sous les aspects juridiques pour nous assurer que les règles de la concurrence seront totalement respectées, tout en évitant d'éventuels conflits d'intérêt ou des abus de position dominante.

Elle devrait à tout le moins s'accompagner d'engagements clairs sur les objectifs de recyclage à atteindre, sous contraintes de pénalités, afin de justifier par une réelle amélioration du taux de recyclage cette rupture introduite par l'arrêté.

En effet, ces dispositions, qui affectent le marché de la reprise des emballages triés à recycler, apparaissent disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi alors même que la garantie de recyclage effectif des tonnes reprises n'est ni garantie, ni contrôlée.

5. Le besoin de mieux définir cette notion nouvelle de « pourvoi », de préciser les responsabilités, les obligations, les performances à atteindre, la traçabilité, la mise en œuvre des contrôles

Le projet d'arrêté introduit la responsabilité de pourvoir à l'éco-organisme et définit ses modalités pour certains flux. Cette responsabilité nécessite d'être mieux définie, en particulier en termes de responsabilités, d'obligations de bonne fin et de performance de recyclage à réaliser avec ses propres moyens, et ceci pour les emballages pour lesquels l'éco-organisme s'engage totalement pour leur recyclage effectif.

Les nouvelles responsabilités confiées à un éco-organisme, ayant le monopole de la reprise et la propriété des matériaux et emballages, nous semblent de ce fait devoir être plus clairement définies et précisées. Les obligations de faire, les niveaux de performance à atteindre et à réaliser qui conditionnent les coûts à supporter, la traçabilité des flux, les contrôles à mettre en œuvre, y compris celui des actions de l'éco-organisme, ne sont aucunement définis dans la rédaction actuelle du projet d'arrêté, dont l'argumentation porte sur des modifications justifiées par le manque de performance ou de filière de recyclage.

Par exemple, il ne nous paraît pas envisageable qu'un éco-organisme mette en œuvre des contrôles auprès des acteurs de la reprise, afin de vérifier que le recyclage des produits repris a bien eu lieu – ce qui est légitime pour les flux de matériaux, tout en étant exempté de ces mêmes contrôles pour les flux qu'il serait amené à gérer en propre. Se pose également la question de qui doit mettre en œuvre ces contrôles pour éviter les conflits d'intérêts et d'avoir un éco-organisme qui serait alors juge et partie.

Par ailleurs, trois sociétés sont actuellement agréées comme titulaire de la filière des emballages ménagers. Or les propositions de modifications ne prévoient pas les conditions d'encadrement des relations entre différents titulaires d'un agrément sur cette filière.

6. Un calendrier qui reste à clarifier en particulier quant aux dates d'entrée en vigueur

Les dates de début et de fin de l'agrément actuel (à savoir 2018 et 2022) ont été supprimées en page 1 du cahier des charges. Nous n'avons pas retrouvé dans le projet d'arrêté d'autres dates permettant de bien comprendre à quel agrément se reportait cette modification (l'agrément en cours ? un agrément à suivre d'une durée non précisée ? Une prolongation de l'agrément en cours ?).

De plus, apparaissent dans le projet d'arrêté plusieurs autres dates d'échéance (1^{er} janvier 2023, 30 juin 2023, 1^{er} janvier 2024, 2026) . Il n'est pas coutumier qu'un cahier des charges d'agrément intègre des dates de prise d'effet d'un certain nombre de dispositions sans que les dates de début et de fin de cet agrément n'encadrent clairement l'ensemble des échéances fixées.

Une partie de cette difficulté nous semble tenir au fait que des dispositions sont proposées au niveau des principes d'encadrement de la REP (modification du cadre général), alors que d'autres relèvent du caractère opérationnel concernant la durée d'agrément ; en sachant que ces dernières sont justement celles qui devraient être transitoires et temporaires.

Un éclaircissement du calendrier nous paraît absolument essentiel sachant de surcroît que le titulaire agréé dans le cadre de cet agrément ne peut être engagé au-delà de la fin de l'agrément, soit le 31/12/2022. En effet, au terme de cette échéance, les candidatures des titulaires potentiels devront être présentées au vu des exigences pratiques définies pour la nouvelle période, en particulier les objectifs, éléments de coûts, règles de fixation des éco-contributions.

Il faut par ailleurs rappeler que des relations contractuelles existent à ce jour avec l'éco-organisme et les acteurs de la reprise, avec un terme défini, et que les modifications envisagées pourraient remettre en question la bonne exécution de ces contrats. Si cela devait être le cas, l'examen et la prise en compte des préjudices subis par les contractants doivent être impérativement prévus.

7. Financement des mesures et investissements

Il est fait référence dans le projet d'arrêté à la possibilité pour les éco-organismes de financer (à hauteur d'au moins 70 %) la conversion de centres de tri d'un modèle de tri « à la résine » pour des collectivités ayant déjà réalisé l'extension des consignes de tri vers un modèle de tri avec « flux développement ».

Ces investissements lourds, qui ne sont plus des accompagnements ou des incitations financières, sont un élément nouveau dans le fonctionnement de la REP. Ils ont pour objet de développer des filières de recyclage plastique qui ne concernent que certaines typologies d'emballages et un certain nombre de metteurs en marché. En toute logique, ces investissements devraient être financés par les acteurs des emballages concernés, ces derniers devant pour un bon fonctionnement du mécanisme d'internalisation, supporter les coûts de recyclage dedits emballages.

De plus, il est mentionné que les modifications d'organisation de la reprise des emballages plastiques concernés visent à permettre la massification d'un flux d'emballages plastiques normalisé afin de développer et d'investir dans des solutions de recyclage innovantes, notamment par voie chimique, et ainsi d'investir dans de nouvelles installations de surtri. Il est donc fait référence à des technologies non matures à ce jour et dont les coûts opérationnels restent très incertains, nécessitant d'être précisés. Compte tenu des risques technologiques et d'inflation des coûts suite au développement du recyclage chimique – qui par ailleurs ne répond pas à ce jour à la définition européenne du recyclage, InterEmballage demande que l'ensemble de ces coûts associés, pour ces raisons, soient affectés aux résines plastiques concernées.

En effet, il n'est pas envisageable que des emballages non concernés par ces modifications puissent être appelés à en assurer le financement. Ceci contreviendrait aux principes d'équité de traitement des emballages et des metteurs en marché qui figurent au cahier des charges, dont l'objet est d'éviter des distorsions de concurrence. Le développement de filières de recyclage pour certains emballages plastiques, qui n'en disposent pas, si elle est nécessaire, suppose que ce soient les emballages concernés qui paient alors que des solutions alternatives d'emballages dans d'autres matériaux existent ou sont susceptibles d'exister. Le monde de l'emballage est aussi un monde de compétition entre des emballages de matériaux différents.

A propos d'InterEmballage

InterEmballage regroupe les 5 filières de matériaux et d'emballages (verre, papier-carton, plastiques, acier, aluminium). Partie prenante dès l'origine du dispositif de la REP emballages ménagers, InterEmballage a pris des engagements à la création d'Eco-Emballages pour garantir la reprise des emballages collectés par les collectivités locales et favoriser un recyclage de proximité dans une logique d'économie circulaire au plus près des territoires.