

# Filières emballages et papiers : les travaux de réagrément sous haute tension

**La préparation** des agréments des filières des déchets d'emballages et de papiers pour la période 2017-2022 s'inscrit dans un climat tendu par l'irruption de la concurrence et un débat sur la gouvernance.

Les travaux préparatoires à la délivrance des agréments aux éco-organismes des filières emballages et papiers, pour la période 2017-2022, battent leur plein. Ces deux filières constituent un enjeu de premier plan dans le paysage des REP : en tonnages comme en poids financier, elles représentent une part prépondérante des déchets recyclables des Français. Selon Caroline Henry, chef de bureau de la DGPR au ministère de l'Environnement, « les cahiers des charges devraient être prêts en juin, les candidats déposeront leurs offres en septembre, l'objectif est de publier les agréments à la mi-novembre 2016 ».

Ce planning à de quoi surprendre les familiers des agréments précédents qui ont toujours été publiés, au mieux, le 31 décembre, pour une entrée en vigueur le lendemain, quand ils n'étaient pas carrément publiés des mois plus tard, avec effet rétroactif. C'est que, cette fois, plusieurs éco-organismes pourraient être agréés au sein de chaque filière, ce qui pose des problèmes de calendrier. Plusieurs candidats sont en effet en lice. Pour les emballages, ils seront *a priori* trois : Éco-Emballages, Valorie et ERP. ERP affiche en outre sa volonté d'être candidat sur la filière papiers, en challenger d'Éco-Folio.

Cette probable concurrence de sociétés agréées soulève de nombreuses questions : sur la régulation des échanges financiers entre elles ; sur les modalités de rééquilibrage en cas de décalage entre la part des mises sur le marché des producteurs adhérents et la part des collectivités sous contrat avec chaque éco-organisme ; sur ce qui se passerait en cas de faillite ou de défaillance ; et même sur la capacité de ces nouveaux entrants à intégrer les dispositifs mutualisés entre éco-organismes qui commencent à se

mettre en place (comme la plateforme commune de déclaration, dont le déploiement aura lieu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 – voir p. 12). Les craintes portent, tout particulièrement, sur les circonstances de la période de démarrage.

## Solidité juridique discutable

En effet, contrairement à la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E), sur laquelle la concurrence entre éco-organismes a existé dès le premier jour, les entrants vont cette fois devoir s'insérer dans un système mûre, avec comme impératif d'être à 100 % opérationnels tout de suite. Il leur faudra très vite faire rentrer des fonds pour pouvoir verser des soutiens aux collectivités. Or, les producteurs ne vont peut-être pas se précipiter pour adhérer dès que l'agrément aura été délivré. Les « metteurs en marché » ont en effet

pour seule contrainte d'être à jour de leur contribution le plus souvent au 31 décembre 2017.

La situation est encore plus inquiétante sur le volet de la contractualisation avec les collectivités. En effet, au 31 décembre 2016, tous les contrats des collectivités prendront fin. Un dispositif de prolongation de six mois est prévu contractuellement. Mais cette disposition, dont la solidité juridique est déjà discutable dans une situation de continuité, lorsque la collectivité signe de nouveau avec le même éco-organisme, peut difficilement se justifier dans le cas où la collectivité entend contractualiser avec un autre. De fait, après le 1<sup>er</sup> janvier 2017, et en attendant la signature effective du contrat avec un des nouveaux entrants, les collectivités risquent de se trouver dans un vide juridique. Ce point revêt une importance significative dans la mesure où il faut, en temps normal, de trois à six mois pour que les collectivités prennent la délibération validant la signature du contrat.

## Trois principes défendus par l'AMF

- Un accès universel au dispositif des REP pour toutes les collectivités sur un pied d'égalité, selon un contrat et un barème unique. Sortir du système administré assis sur un barème unique entraînerait une situation désastreuse, dans laquelle les collectivités se trouveraient en concurrence entre elles.
- Les collectivités ne sont pas une variable d'ajustement. Les rééquilibrages entre éco-organismes, au sein d'une même filière, de façon à faire coïncider l'amont (la part des mises sur le marché par

les producteurs adhérents) et l'aval (la part de collectivités sous contrat) doivent se faire autrement qu'en échangeant des collectivités. Celles-ci doivent pouvoir choisir librement l'éco-organisme avec lequel elles contractualisent.

- Un cadre juridique sécurisé, et, en particulier, un cadre contractuel clair entre les collectivités et les éco-organismes, doit garantir dès le premier jour de l'entrée en vigueur des nouveaux agréments, l'enlèvement des tonnages, la reprise des matériaux et le versement des avances trimestrielles.



celle de la filière emballages. Les autres commissions n'avaient pas d'existence légale. Le principe d'une « super commission » se réunissant en formation transversale ou en formations spécialisées par filières a été acté.

Cette « institutionnalisation » de la concertation a déclenché une bataille pour l'obtention de sièges. Pour le collège collectivités, le principe d'unité de la représentation est remis en cause. Par le passé, l'AMF, de par sa représentativité tant des maires que des présidents d'EPCI, désignait une large part des représentants du collège, en veillant à faire une place à des élus ayant des fonctions dans diverses associations généralistes ou spécialisées. Cette pratique assurait une unité, tout en tenant compte de la diversité des structures. Mais il est désormais question que les sièges du collège collectivités soient répartis entre différentes structures intéressées par la gestion des déchets, dont certaines ne représentent d'ailleurs pas exclusivement des élus. En outre, l'AMF avait demandé que, pour le moins, la présidence de la commission soit confiée à un élu local référent, comme le voulait la tradition. Mais l'État a décidé de placer un haut fonctionnaire à la tête de cette instance. L'AMF demande donc au gouvernement de « revoir sa copie » et « d'engager une véritable discussion avec les représentants légitimes des collectivités compétentes ».

**Fabienne NEDEY**

**Pour certains acteurs du dossier, le calendrier des agréments n'est pas compatible avec l'arrivée de la concurrence.**

introduites par la loi NOTRe, il faut s'attendre à ce que les élus soient absorbés par d'autres priorités au moment décisif.

En tenant compte de tous ces éléments, un report d'un an de la prise d'effet des nouveaux agréments (au 1<sup>er</sup> janvier 2018, au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2017) a été évoqué au sein du Comité de concertation AMF. Aucune autre solution ne semble, pour l'instant, à même de prévenir l'instabilité juridique qui, sinon, risque d'entacher les premiers mois de la nouvelle période. Le report serait favorable aux entrants, à qui il laisserait du temps pour se préparer au jour J. Sans période transitoire, il n'est pas extravagant de penser que les collectivités pourraient faire massivement le choix de la sécurité en restant avec Éco-Emballages et Éco-Folio, seuls éco-organismes de leur filière qui n'auront, *a priori*, pas de difficulté à être en ordre de marche au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

En outre, avec les mouvements de compétences qui auront lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2017, du fait des évolutions

Une autre controverse agite en parallèle les filières REP. Suite à la loi sur l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014, un chantier a été engagé pour officialiser une instance de gouvernance inter-filières. Jusque-là, il n'y avait en effet qu'une seule commission consultative d'agrément instaurée par la réglementation,

## Motion de défiance autour du « FNAR »

**La volonté de l'État de créer un Fonds national pour l'amélioration du recyclage (FNAR)** est une autre pomme de discorde. Une part de l'enveloppe financière globale de la filière emballages pourra, sur la prochaine période d'agrément, être consacrée à accompagner l'investissement des collectivités pour l'extension des consignes de tri des plastiques, en particulier la modernisation des centres de tri. Or, l'absence de visibilité sur les modalités de gestion de ce fonds préoccupe l'AMF. En effet, si de l'argent (privé) « sort » de la

comptabilité des éco-organismes pour être, selon toutes présomptions, confié à l'ADEME, il sera alors à la merci de la convoitise du ministère des Finances. Ce dernier n'a pas hésité, par le passé, à ponctionner d'autres établissements bien moins inféodés à l'État que l'ADEME, comme les agences de l'eau. Le président de l'AMF et son premier vice-président délégué sont vent debout contre la menace « d'une taxe prélevée par Bercy », qui amputerait les ressources des services publics de gestion des déchets ménagers.