

**Avis de la Fédération Inter environnement
Wallonie sur le projet d'AGW instaurant une
obligation de reprise de certains déchets**

30 mars 2009

0. Résumé exécutif

Début des années 2000, la Fédération a souligné l'avancée positive que constituait l'instauration des obligations de reprise dans le domaine de la gestion des déchets. En effet, ce concept constitue en soi une révolution dans le domaine, puisqu'il développe le tri sélectif de différents flux de déchets en vue de leur recyclage. Il permet également, d'appliquer à la fois le principe du pollueur-payeur et celui de la responsabilité étendue du producteur. Ce qui implique l'internalisation dans le prix, des coûts de gestion de l'ensemble du cycle de vie du produit jusqu'à sa fin de vie. Et la responsabilisation des producteurs tant financière que technique et écologique comme : la recherche de filières de recyclage supplémentaires et/ou une prévention quantitative et qualitative.

A l'époque, la Fédération regrettait le manque de transparence tant en ce qui concerne les flux de déchets (depuis leur production jusqu'à leur destination finale) que la couverture des coûts s'y afférant. La Fédération, émettait également quelques réserves en ce qui concerne les conventions environnementales, outil trop flexible ne permettant pas aux autorités publiques de veiller au respect des obligations faites aux producteurs. Enfin, concernant la communication et la publicité que les secteurs sont amenés à faire, la Fédération insistait pour qu'elles fassent l'objet d'un contrôle par les autorités pour éviter tout dérapage « contre-préventif »!

Aujourd'hui, le projet d'AGW répond à plusieurs de ces inquiétudes, sans les apaiser toutes.

De quoi se réjouir :

- la définition de limites aux conventions environnementales qui ne viseraient plus que la mise en œuvre opérationnelle des obligations de reprise, le cadre étant prévu dans l'AGW;
- l'obligation d'établir un plan de prévention individuel ou sectoriel;
- un principe d'internalisation des coûts revu et qui doit considérer l'ensemble des coûts résultant de la collecte (ou lieux d'apports volontaires) et de la gestion des déchets;
- des exigences accrues de transparence, de concurrence et d'égalité de traitement requises des obligataires de reprise.

A regretter encore et toujours... :

- des objectifs de collecte, de recyclage pas assez ambitieux si ils doivent en effet encourager la prévention tant quantitative que qualitative des déchets;
- Pas de moyens pour la mise en place d'un système de suivi et de contrôle efficace par l'administration, tant en ce qui concerne les attributions de marché, la présence des free-rides que les mesures d'information et campagnes de publicité, les indicateurs de suivi des objectifs à atteindre...



Table des matières

0. Résumé exécutif	2
1. Contexte	4
1.1. Législatif et historique.....	4
1.2. Obligations de reprise.....	5
1.3. Conventions environnementales.....	6
1.4. Constats de la Fédération.....	6
2. Le projet d'AGW (1ère lecture 12 mars 2009)	7
2.1. Un texte relativement ambitieux.....	7
2.2. Constats de la Fédération.....	8
2.3. Concernant le débat public / privé	9
2.4. La prévention vise le « 1 pour 0 » et pas le « 1 pour 1 ».....	9
2.5. En matière d'information.....	9
2.6. Concernant la réutilisation	9

1. Contexte

1.1. Législatif et historique

Le Plan wallon des déchets Horizon 2010 (GW, 15/01/98) a retenu la responsabilité des producteurs pour assurer la reprise de différents flux de déchets ménagers et d'origine industrielle : huiles alimentaires et non alimentaires usagées, déchets de piles et accumulateurs, déchets d'équipements électriques et électroniques, véhicules hors d'usage, pneus usés, médicaments périmés, déchets photographiques, déchets de papier publicitaire, d'annuaires ainsi que, dans une certaine mesure, des quotidiens et magazines.

Pour certains des flux énumérés, un **cadre européen** précise les dispositions applicables au regard des objectifs à atteindre et/ou de la responsabilité des producteurs. On peut citer en particulier les directives concernant les huiles usagées (75/439 et modif), les piles et accumulateurs (2006/66), les véhicules hors d'usage (2000/53), les DEEE (2002/96 et modif) et leur contenu en substances dangereuses (2002/95), etc.

Le décret du 20 décembre 2001 a introduit dans le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets un nouvel article (8 bis) destiné à préciser les principes liés à la responsabilité des producteurs. Sur cette base, **l'arrêté du 25 avril 2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets** en vue de leur valorisation ou de leur gestion a défini les déchets soumis à obligation de reprise, ainsi que les règles applicables. Pratiquement, sont visés par cet arrêté les flux précités, ainsi que les bâches agricoles. Parallèlement, le mécanisme de la convention environnementale a été introduit dans l'ordre juridique wallon au travers de ce même décret. Ce mécanisme constitue l'une des trois voies par lesquelles les producteurs peuvent mettre en œuvre leur obligation de reprise, les autres voies admises étant l'organisme agréé et le plan individuel de gestion.

La **Déclaration de politique régionale 2004-2009** vise spécifiquement les obligations de reprise dans le cadre des politiques sectorielles. Elle prévoit de s'inspirer du système tel qu'il existe pour Fost-Plus, pour l'élargir à d'autres organismes en charge de l'obligation de reprise. Il doit viser une meilleure transparence du secteur, et à ce que les fonds récoltés soient utilisés dans le souci de l'intérêt général, en ayant égard notamment à la prévention des déchets, à l'économie sociale et à l'absence de double paiement pour le citoyen. La Déclaration de politique régionale prévoit à cette effet que le Gouvernement responsabilisera entièrement les producteurs de déchets sur l'ensemble de la chaîne collecte/traitement/élimination en fixant des objectifs quantitatifs et qualitatifs à court terme. La DPR prévoit enfin d'étudier, en concertation avec les autres Régions, l'élargissement du rôle de la Commission interrégionale sur les emballages, mise en place par l'accord de coopération interrégional relatif à la prévention et la gestion des déchets d'emballages, à l'ensemble des obligations de reprise.

Le **décret du 22 mars 2007** modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets a redéfini l'obligation de reprise en ses objectifs, ses moyens, et a introduit le principe de couverture des coûts réels et complets de gestion des déchets ménagers accueillis dans les infrastructures publiques. S'agissant des parcs à conteneurs subsidiés accueillant des déchets couverts par une obligation de reprise, l'arrêté du 13 décembre 2007 relatif au financement des installations de gestion des déchets a précisé l'obligation de réclamer aux obligataires de reprise l'ensemble des coûts, subsides inclus, et de rétrocéder à la Région la part des subsides afférentes auxdits déchets.

Le nouvel **Accord de coopération relatif à la prévention et la gestion des déchets d'emballages signé le 4 novembre 2008** à l'issue de nombreuses concertations interrégionales prévoit que la Commission interrégionale de l'emballage peut soutenir les Régions, à leur demande, en ce qui concerne l'organisation d'obligations de reprise afférentes à d'autres déchets que les déchets d'emballages, notamment dans la concertation entre Régions et en vue d'une approche interrégionale des obligations de reprise.

La Commission interrégionale de l'emballage a délivré son **nouvel agrément à Fost-Plus le 18 décembre 2008** pour la gestion des déchets d'emballages ménagers; celui-ci retient le principe de l'indemnisation par l'organisme agréé des frais de suivi des projets pour lesquels un contrat est conclu entre l'intercommunale et Fost-Plus pour la collecte des déchets d'emballages, en ce compris les coûts des parcs à conteneurs.

1.2. Obligations de reprise

L'obligation de reprise consiste en une obligation pour le producteur de prendre des mesures de prévention des déchets et de reprendre ou de faire reprendre, de collecter ou de faire collecter, de réutiliser ou de faire réutiliser, de valoriser ou de faire valoriser, d'éliminer ou de faire éliminer les biens ou déchets visés par l'obligation de reprise. Elle comporte la couverture des coûts y afférents, en ce compris le financement du coût des audits et des contrôles financiers imposés par le Gouvernement.

L'article 8 bis du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets tel que modifié par le décret du 22 mars 2007 prévoit que le Gouvernement peut imposer aux producteurs une obligation de reprise de biens ou déchets résultant de la mise sur le marché ou de l'utilisation pour leur usage propre de biens, matières premières ou produits en vue d'assurer la prévention, la réutilisation, le recyclage, la valorisation et/ou une gestion adaptée de ces biens ou déchets et d'internaliser tout ou partie des coûts de gestion. Le Gouvernement désigne les biens ou déchets concernés par une obligation de reprise et détermine dans chaque cas les personnes tenues de respecter les règles communes et spécifiques à chaque flux concerné.

En vue de respecter leur obligation de reprise, les producteurs ont 3 possibilités :

- 1° soit élaborer et exécuter un plan individuel de gestion de l'obligation de reprise ;
- 2° soit faire exécuter cette obligation par un orga nisme agréé auquel elles ont adhéré ;
- 3° soit signer une convention environnementale avec le Gouvernement wallon et confier dans ce cadre l'exécution de tout ou partie des obligations à un organisme de gestion.

Le Gouvernement peut restreindre, pour certains biens ou déchets qu'il détermine, les modalités suivant lesquelles l'obligation peut être exercée à un ou deux des modes visés supra. Dans tous les cas, le mode d'exécution visé au 1° est mainten u.

1.3. Conventions environnementales

L'arrêté du 25 avril 2002 fixe les règles et procédures d'agrément de l'organisme agréé, ainsi que celles liées à l'adoption du plan individuel de gestion et à la convention environnementale. Il permet que la convention environnementale adapte les dispositions spécifiques par flux, et prévoit la mise en place obligatoire d'une asbl de pilotage et de coordination de la convention environnementale, dont les missions peuvent toutefois varier.

Dans les faits, les secteurs concernés ont majoritairement fait le choix de la convention environnementale, et pour quelques cas liés aux déchets d'équipements électriques et électroniques à caractère professionnel, au plan individuel de gestion.

Les modalités pratiques de la reprise ont, par l'effet des conventions environnementales, évolué par rapport au cadre fixé par l'arrêté du 25 avril 2002 : le rôle conféré aux détaillants a pour certains flux évolué, la place prise par les parcs à conteneurs dans la reprise des flux ménagers a pris de l'importance, les objectifs chiffrés contenus dans l'arrêté se sont révélés dans les faits tantôt justifiés, tantôt devoir être revus pour tenir compte de la réalité, l'encadrement par l'Office de la mise en œuvre des conventions s'est accru dans l'objectif de veiller à l'intérêt général. Enfin, le mécanisme de la convention environnementale a montré ses limites lorsqu'il requiert un accord entre les parties sur l'ensemble des dispositions contenues dans la convention, et à défaut d'un cadre réglementaire suffisamment complet.

Afin de renforcer les outils à dispositions de la Région en vue d'assurer la pleine application des obligations de reprise, et de lutter contre les « free-riders » qui ne respectent en aucune manière leurs obligations, le décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets comporte un chapitre VI instaurant une taxe sur les déchets soumis à obligation de reprise. Cette taxe doit être perçue auprès des producteurs agissant individuellement, et des organismes de gestion en cas de système collectif (convention environnementale ou organisme agréé), qui n'atteignent pas les objectifs de collecte et de traitement fixés dans la réglementation.

1.4. Constats de la Fédération

Depuis les années 2000, la Fédération tient à souligner l'avancée positive que constitue l'instauration des obligations de reprise dans le domaine de la gestion des déchets. En effet, ce concept constitue en soi une révolution dans le domaine, puisqu'il développe le tri sélectif de différents flux de déchets en vue de leur recyclage. Il permet également, d'appliquer à la fois le principe du pollueur-payeur et celui de la responsabilité étendue du producteur. Ce qui implique l'internalisation dans le prix, des coûts de gestion de l'ensemble du cycle de vie du produit jusqu'à sa fin de vie. Et la responsabilisation des producteurs tant financière que technique et écologique comme : la recherche de filières de recyclage supplémentaires et/ou une prévention quantitative et qualitative.

La Fédération regrette cependant et surtout le manque de transparence tant en ce qui concerne les flux que les coûts s'y afférant. Très peu d'information relative aux flux, depuis leur production jusqu'à leur destination finale; très peu d'information aussi sur la couverture des coûts.

L'autre sujet délicat sur lequel la Fédération émet quelques réserves vise les conventions environnementales. Cet outil, choisi par presque l'ensemble des secteurs est, à nos yeux, trop flexible et ne permet pas aux autorités publiques de veiller au respect des obligations faites aux producteurs. Ces conventions, si elles ne sont pas encadrées et soumises à la consultation publique, ne font que renforcer le caractère opaque de la démarche. La convention ne doit pas constituer LE droit pour un secteur mais elle doit bien s'inscrire dans un droit wallon.

Concernant la communication et la publicité que les secteurs sont amenés à faire, il faut qu'elles fassent l'objet d'un contrôle par les autorités pour éviter les dérapages qui font conduire le consommateur en erreur, en le déculpabilisant d'un usage excessif, étant donné que « le tri, c'est la nature préservée ».

2. Le projet d'AGW (1ère lecture 12 mars 2009)

2.1. Un texte relativement ambitieux

L'élément déclencheur de la précipitation à proposer cet arrêté est l'obligation de transposer la directive 2006/66 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et accumulateurs.

Ce projet d'arrêté vise à renforcer le corps de dispositions générales afin que les discussions dans le cadre des conventions environnementales visent uniquement à la mise en œuvre opérationnelle des obligations de reprise.

En particulier, et à retenir comme élément intéressant, l'obligation d'établir un plan de prévention individuel ou sectoriel; un principe d'internalisation des coûts précisé, un contenu minimum des conventions environnementales complété et la mise sur pied d'égalité des obligations à charge de l'organisme agréé et de l'organisme de gestion en cas de convention environnementale.

Ce projet vise également à préciser les exigences de transparence, de concurrence et d'égalité de traitement requises des obligataires de reprise, particulièrement dans le cadre des attributions de marchés de collecte et de traitement.

Les obligataires de reprise, directement ou par l'entremise des organismes de gestion, particulièrement pour des flux importants comme les DEEE et les piles et accumulateurs, jouent un rôle important dans la filière de gestion de ces déchets. Ce rôle, dont ils sont chargés par leurs membres, a pour cadre l'intérêt général de la protection de l'environnement et une meilleure prévention et gestion des déchets plus spécifiquement, l'intérêt strictement commercial ou financier des obligataires de reprise ne pouvant justifier l'existence de leurs obligations, ni l'exercice, ou non, de leurs obligations. Par ailleurs, lorsque les déchets concernés sont des déchets ménagers relevant de la compétence et des missions des communes, collectés par ces dernières, leur gestion relève du service public, au même titre que les déchets d'emballages ménagers.

Conformément au décret de 2007, ce projet d'AGW précise les règles de couverture des coûts lorsque les déchets soumis à obligation de reprise sont collectés au travers du réseau des infrastructures publiques telles que les parcs à conteneurs. Le projet d'arrêté prévoit qu'à défaut d'accord entre les intercommunales de gestion des déchets et les obligataires de reprise, un modèle est appliqué d'office; ceci afin d'éviter des périodes transitoires en vide juridique.

Pour les déchets ménagers, préciser l'articulation entre les obligations et responsabilités des obligataires de reprise et les missions des communes, et intercommunales. Ce faisant, le projet d'arrêté renforce le principe d'internalisation des coûts dans le prix des produits, et rencontre l'objectif inscrit dans la DPR d'éviter le double paiement dans le chef des consommateurs-contribuables. Le projet d'arrêté prévoit la possibilité que les marchés de collecte et de traitement soient passés par les personnes morales de droit public pour les déchets repris dans les parcs à conteneurs, moyennant l'accord des obligataires de reprise.

Les dispositions spécifiques par flux ont été ajustées:

- elles suivent toutes un canevas identique désormais : définitions, obligation de prévention, collecte, traitement, rapportage à la Région, communication et sensibilisation ;

- les objectifs chiffrés de collecte et /ou traitement par flux sont ajustés sur la base des objectifs effectivement atteints. Un objectif évolutif est établi pour certains flux, au vu des taux actuels de captage des déchets et du potentiel estimé.
- une obligation de communication sur la prévention des déchets d'une part, et sur les coûts et modes de gestion de chaque flux, a été introduite.

2.2. Constats de la Fédération

La Fédération se réjouit en grande part de ce projet qui répond à plusieurs de ses inquiétudes; cela vise entre autre :

- la définition de limites aux conventions environnementales qui ne viseraient plus que la mise en œuvre opérationnelle des obligations de reprise, le cadre étant prévu dans l'AGW; ce qui limitera le champs des négociations; même si au demeurant, celles-ci doivent se faire avec tous les acteurs concernés et en toute transparence !
- l'obligation d'établir un plan de prévention individuel ou sectoriel;
- un principe d'internalisation des coûts revu et qui doit considérer l'ensemble des coûts résultant de la collecte (ou lieux d'apports volontaires) et de la gestion des déchets;
- des exigences accrues de transparence, de concurrence et d'égalité de traitement requises des obligataires de reprise.

Cependant elle regrette que :

- une révision de telle ampleur de l'AGW de 2002 soit réalisée sans une évaluation de chacune des obligations de reprise existantes. Un rapport des conventions environnementales ayant trait aux obligations de reprise a été soumis au Parlement wallon; mais sans aucune publicité ni information aux instances consultatives régionales. Ces documents sont des pièces indispensables tout comme l'évaluation environnementale et socio-économique du projet qui telle que présentée en quelques lignes est lacunaire.
- Les objectifs de collecte, de recyclage doivent être ambitieux et doivent véritablement servir à encourager la prévention tant quantitative que qualitative des déchets; SANS dérogations possibles. Dans le cas de RECUPEL par exemple, les quantités collectées actuellement dépassent déjà le 8,5 kg/hab/an ; dès lors pourquoi se limiter à 7 kg ? Par ailleurs, sur quelles bases sont définis les objectifs en pourcentage ?
- La mise en place d'un système de suivi et de contrôle efficace par l'administration, en lui donnant les moyens pour le faire tant en ce qui concerne les attributions de marché, la présence des free-rides que les mesures d'information et campagnes de publicité, les indicateurs de suivi des objectifs à atteindre, etc.

2.3. Concernant le débat public / privé

La gestion des déchets ménagers est et doit demeurer une mission de service public, garantissant ainsi l'égalité d'accès et la continuité du service pour chacun. En ce sens, et en marge des systèmes envisagés et/ou mis en oeuvre par les obligataires de reprise, il nous semble important que les parcs à conteneurs, dont l'implantation a été intégralement financée par le citoyen, via la Région ou la commune, continuent à constituer, pour les ménages, un réseau de lieu de dépôt autorisés pour les déchets soumis à obligation de reprise. Les parcs à conteneurs sont, en effet,

bien répartis sur le territoire wallon, accessibles facilement, avec des plages horaires larges, et leur mode de fonctionnement est bien connu du plus grand nombre.

Concernant les règles de marchés publics, il n'y a pas de raisons que pour exercer les mêmes opérations, qui relèvent d'une mission d'intérêt général, les Intercommunales soient soumises au respect de l'intégralité des règles de marchés publics et que les obligataires de reprises puissent quant à eux s'en tenir au respect des seuls principes. Les règles de marchés publics doivent s'appliquer dans leur intégralité aux obligataires de reprises.

2.4. La prévention vise le « 1 pour 0 » et pas le « 1 pour 1 »

Une évolution potentielle vers la généralisation du principe dit du "1 pour 1" (c-à-d l'obligation, pour se débarrasser d'un déchet concerné par l'obligation de reprise, d'acheter un produit neuf) est dangereuse dans la mesure où elle encourage de façon totalement inappropriée une course à la consommation incompatible avec la responsabilité sociétale des entreprises mettant les produits sur le marché, ainsi qu'avec les principes de base de la prévention des déchets. Elle induirait également des inégalités entre citoyens, traçant la limite entre ceux qui auraient accès au système de collecte parce qu'ils auraient les moyens de consommer, et les autres. Il conviendrait donc, dans ce cas de figure, d'au moins prôner le "1 pour 0".

2.5. En matière d'information

En matière d'information de l'utilisateur final, au-delà des données relatives aux systèmes de collecte et de recyclage mis à sa disposition, et du rôle qu'il a à jouer dans le recyclage, le consommateur doit également être informé de manière régulière des possibilités de prévention qui s'offrent à lui (choix de piles rechargeables, inscription sur liste Robinson, réutilisation et réparation des DEEE, etc). Cette dimension devrait être intégrée dans des budgets de communication locale qui favoriseront la diffusion de l'information au plus près du terrain, pour chacun des flux visés.

Pour la Fédération, il est indispensable que les bilans annuels des activités menées dans le cadre des obligations de reprise, et des conventions environnementales en particulier fassent l'objet d'une présentation aux Conseils Régionaux (CESRW, CWEDD) et pas uniquement au Parlement wallon et au Gouvernement.

2.6. Concernant la réutilisation

Inter Environnement Wallonie encourage la prévention et la réutilisation des déchets; et soutient en ce domaine les revendications du secteur de l'économie sociale (RESSOURCES).

Ressources accueille favorablement le principe de la place faite à la réutilisation dans le projet d'AGW. Mais déplore l'absence d'objectifs clairs et chiffrés en la matière. Ressources souhaite que soit intégrés au texte, des objectifs chiffrés et progressifs spécifiques à la seule réutilisation.

En 2008, 320 tonnes de DEEE ont été réparés en vue de leur réutilisation (soit 1,23% de la collecte Recupel Wallonne). Le maintien et à fortiori, le développement de la réutilisation nécessite des garanties d'accès « véritable » au gisement. Pour cela il faut que les obligataires de reprise aient un objectif spécifique de réutilisation. Concrètement, Ressources propose de rajouter un objectif de réutilisation de 3% à 5 ans. Une telle modification permettrait de sortir des seules déclarations d'intentions et d'intégrer véritablement la réutilisation dans le cadre de l'obligation de reprise des DEEE