

Avis du collège professionnel du Conseil national de la consommation sur le projet de décret portant application des articles 6, 15 et 18 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

NOR : ECOC9110151V

Ayant pris connaissance des travaux qui ont inspiré la politique gouvernementale en matière de déchets d'emballage et des orientations que le Gouvernement a d'ores et déjà retenues, le collège professionnel du Conseil national de la consommation se déclare favorable, sur un plan général, à une meilleure prise en compte de la préservation de l'environnement par le système productif, le consommateur et le citoyen.

Si certaines recommandations formulées au cours des travaux du CNC paraissent d'ores et déjà avoir été entendues par les pouvoirs publics, le collège professionnel n'en tient pas moins à formuler certains principes à prendre en compte pour l'établissement du cadre réglementaire ou législatif en cours de préparation et des circuits collectifs qui vont être mis en place pour la gestion des déchets d'emballage.

Le partage des responsabilités

Le collège professionnel se prononce en faveur du partage des responsabilités qui paraît prévaloir dans l'approche française entre, d'une part, les collectivités locales qui gardent la responsabilité de la collecte et du tri des déchets ménagers et, d'autre part, la filière productive qui assumera une obligation de reprise.

Les responsabilités financières devront toutefois être clarifiées.

On se fonde aujourd'hui sur un coût moyen actuel d'environ 300 F par tonne de déchets ménagers collectés et incinérés dans des conditions satisfaisant aux normes et sur un surcoût à la charge de la filière productive de l'ordre de 600 F par tonne pour permettre d'assurer une collecte sélective et un tri des matériaux.

Ces hypothèses se fondent non seulement sur des moyennes qui couvrent de très grandes disparités selon les communes mais également sur une réalité des coûts extrêmement évolutive.

De la validité de ces hypothèses dépend largement le jugement que l'on peut porter sur le partage entre le contribuable et le consommateur.

Si l'on admet que la préservation de l'environnement devra être désormais partie intégrante de l'activité productive, l'idée de faire supporter pour deux tiers à la sphère productive la gestion des déchets d'emballage et pour un tiers à l'impôt paraît acceptable en l'état actuel des connaissances à condition que le système mis en place permette à terme de promouvoir les solutions en matière d'emballage les plus respectueuses de l'environnement.

Les collectivités locales seront-elles toutefois en mesure de faire face à leurs responsabilités ? Un récent rapport parlementaire envisage de mutualiser au niveau du département les responsabilités financières des collectivités locales. L'importance des investissements qui vont s'avérer nécessaires justifie que l'on étudie cette proposition.

En toute hypothèse, une clarification sera nécessaire en ce qui concerne les responsabilités juridiques dès lors que la non-réalisation des objectifs de valorisation est sanctionnée par des peines d'amende à l'encontre des producteurs.

Les solutions techniques

Le collège professionnel ne peut qu'être favorable à l'expérimentation en vraie grandeur et dans des conditions normales d'exploitation de toutes les solutions de collecte et de tri actuellement connues, soit

isolément, soit en combinaisons pour permettre de tester selon le degré d'urbanisation et les formes d'habitat les solutions les mieux adaptées pour permettre à moindre coût le recyclage et la valorisation des déchets d'emballage.

Si, en particulier, la formule du conteneur mono-matériau s'avère en zone urbaine une solution appropriée et moins coûteuse ou si encore elle peut être utilisée en combinaison avec la deuxième poubelle, il est clair qu'il faut l'encourager.

Mais la collecte et le tri ne sont qu'une étape. L'efficacité et la cohérence des circuits de valorisation ne seront assurées que si l'achat des matériaux triés aux collectivités locales et leur mise à disposition des fabricants de matériaux sont régis par le marché.

C'est la condition pour que progressivement l'ensemble du système productif et le consommateur lui-même puissent effectuer en toute clarté leurs achats et leurs arbitrages en fonction à la fois de la commodité d'usage et du coût réel de la protection de l'environnement incorporé dans le prix du produit.

Si l'on peut concevoir qu'au démarrage le système se mette en place sur d'autres bases, il faudra s'assurer, en fonction des premières expériences, que la gestion collective des déchets d'emballage à travers les filières spécialisées de recyclage des matériaux et les systèmes de financement correspondant, permettent effectivement une transparence des coûts.

Cette transparence est également tout à fait souhaitable de la part des collectivités locales elles-mêmes.

La sensibilisation du consommateur

Quelles que soient les solutions finalement retenues, la sensibilisation du consommateur et du citoyen et sa motivation sont déterminantes pour la réalisation des actions entreprises. Des campagnes d'information de grande ampleur seront donc indispensables.

Le bouleversement que représente pour le système productif cette gestion nouvelle des déchets d'emballage suppose une amélioration des connaissances tant économiques que statistiques en la matière. A cet égard, l'Observatoire, dont la création avait été envisagée, serait un outil utile à la valorisation des choix qui seront effectués pendant la période d'expérimentation.

L'avis, présenté en séance plénière le 12 novembre 1991, a été adopté à l'unanimité du collège professionnel du CNC

Avis du collège consommateur du Conseil national de la consommation sur le projet de décret portant application des articles 6, 15 et 18 de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

NOR : *ECOC911015IV*

« Il n'y a pas en matière de protection de l'environnement de solution purement institutionnelle ou industrielle, mais un problème de société à appréhender en tant que tel. »

François Doubin, conseil des ministres, 19 juin 1991, « Politique de la consommation et protection de l'environnement ».

Pour une démocratie participative Pour un développement durable

Le présent avis sur le projet de décret sur les emballages se divise en trois parties : le contexte, le texte, les propositions.

Le contexte

Le projet de décret qui nous est soumis n'est en fait qu'un texte d'application de la loi de 1975. Quinze ans de latence pour ne pas dire d'inconscience, suivis d'une précipitation justifiée tant par les dispositions allemandes en cours d'application que par la directive européenne en préparation.

La démarche entreprise par le ministère de l'environnement et qui consistait à saisir les acteurs en amont du projet de texte était bonne : elle n'a pas été, en ce qui concerne le mouvement consommateur, menée à bon terme.

L'ébauche d'une information, dont le caractère précipité et partiel doit être toutefois relevé, a été faite grâce à six réunions du groupe de travail permanent « Environnement-Consommation » du CNC au fil de l'élaboration du texte.

En aucun cas, une communication qui implique la réciprocité d'écoute n'a été mise en place.

Plus grave : le consommateur, à travers ses organisations représentatives, n'a pas été acteur du processus d'élaboration, que ce soit dans le cadre du rapport Riboud ou du rapport Beffa. Ce dernier est tout à fait explicite sur ce sujet :

Sur le rapport Riboud : « La réunion plénière tenue le 3 septembre sous la présidence du ministre regroupant les représentants des pouvoirs publics, des collectivités locales, des distributeurs, des industriels de l'emballage, conditionneurs et fabricants de matériaux... » ;

Sur le rapport Beffa : « Son élaboration s'est appuyée sur les travaux de quatre groupes constitués de représentants des pouvoirs publics, des collectivités locales et des branches d'activité concernées... ».

Les représentants du mouvement consommateur ont été informés qu'un débat, par ailleurs fort révélateur, se tenait dans les technostutures. On lui a fait savoir qu'un décret, suivant la Constitution, ne peut que définir les contraintes que les citoyens doivent respecter, et ce sous le seul aspect réglementaire.

Il restait au consommateur à obtempérer comme sujet, non comme acteur, d'un décret.

Par bonheur, l'avenir ne se décrète pas, il s'organise et il n'y aura pas d'organisation fiable sans la participation active du citoyen et du consommateur.

La question est posée ici et maintenant : quand comprendra-t-on qu'il convient d'approfondir la démocratie représentative par une véritable démocratie participative porteuse du questionnement des citoyens aux problèmes réels de notre temps ?

Le texte

L'approche faite par ce texte est biaisée du seul fait que le consommateur n'y a pas été l'un des acteurs.

Cela n'a pas empêché ses organisations représentatives de porter leurs réflexions sur quatre thèmes principaux, exposés ici brièvement, et de multiples interrogations restées sans réponse dans le processus d'élaboration ainsi que dans le projet de texte du décret.

Ces interrogations ont fait l'objet d'une mise en forme thématique, mais le contenu de celles-ci sera exposé oralement, ainsi que décidé par le collège consommateur du 4 novembre, par les organisations membres du CNC

Quatre thèmes principaux :

Définir les niveaux de concertation et exiger la représentation des consommateurs en tout lieu où se prennent les décisions ;

Définir clairement les responsabilités de chacun des acteurs impliqués ;

Obtenir la transparence des coûts et par là cerner les responsabilités financières ;

Mettre l'accent sur la communication à établir avec les citoyens consommateurs comme acteurs conscients d'un système économique, logistique et industriel nouveau à mettre en place.

Niveaux de concertation et de représentation

A travers le rapport parlementaire présenté en octobre dernier par M. Jean-Marie Bockel, président de la commission de la production et des échanges, différents niveaux d'intervention apparaissent clairement : local (point 11) ; départemental (points 1 et 7) ; régional (point 7) ; national (points 2 et 20).

A tous ces niveaux, les organisations représentatives des consommateurs doivent figurer.

Les responsabilités

L'emballage et le conditionnement ne sont qu'un des aspects du problème global des déchets et des pollutions.

L'habillage du produit est considéré dans notre économie de marché comme l'un des meilleurs moyens pour faire valoir les qualités de ce dernier tout en participant à son image de marque.

Aux yeux des professionnels et de leurs services marketing, les consommateurs sont considérés comme prêts à payer un peu plus cher pour une commodité, un aspect, une sécurité ou un prestige supérieur. Les professionnels se sont donc servis de cette disposition potentielle de l'usager pour lui faire assumer des coûts supplémentaires sur le prix de revient des produits.

Dissocier désormais le coût de la création de l'emballage de son coût de destruction serait une attitude anti-économique.

Mais c'est à ceux qui ont su si bien susciter chez le consommateur ces « besoins », d'en assumer aujourd'hui l'élimination : les consommateurs ne paieront pas deux fois.

Éléments de promotion pour l'entreprise jusqu'à aujourd'hui, le conditionnement et l'emballage devront changer de nature s'ils veulent demain continuer à jouer un rôle positif dans la commercialisation des produits.

Le projet de décret prévoit de partager les responsabilités à deux niveaux distincts, tous deux monopolistiques :

- les collectivités locales qui gardent les responsabilités que leur confie la loi de 75, de la collecte et du tri des déchets ménagers ;
- les producteurs qui à travers la S.A. Eco Emballage, engagent la responsabilité des conditionneurs, emballeurs, importateurs, producteurs d'emballages ou de matériaux d'emballages, lesquels assument l'obligation de reprise et de valorisation avec un interlocuteur unique par filière.

Dispositif public : les collectivités locales seront-elles en mesure de faire face à leurs responsabilités ? et, si oui, par quels moyens ?

Dispositif privé : les représentants des producteurs seront-ils entendus de leurs adhérents ? La société privée mise en place répondra-t-elle aux besoins exprimés ?

Les deux monopoles constitués mais qui devront être en symbiose étroite forment-ils la meilleure réponse au problème posé dans le cadre de l'économie de marché et de la libre concurrence ? Sont-ils à même de nous offrir le meilleur bilan coût-efficacité ?

L'usager, 5 millions de prévus, sera « sollicité » :

- dans le cadre de la collecte sélective ;
- pour améliorer le tonnage de déchets d'emballages recyclés : 50 % étant l'objectif.

Transparence des coûts et responsabilités financières

Le projet de décret est fondé, dans ce domaine, sur de seules hypothèses qui elles-mêmes reposent sur des moyennes recouvrant de grandes disparités, tant en ce qui concerne les données géographiques que les données d'évolution économique.

Il y a donc nécessité impérative de clarification en ce domaine :

- tant au niveau des collectivités locales desquelles le citoyen doit exiger la mise en place d'une comptabilité analytique et le consommateur, une vérité des prix et une connaissance approfondie des traitements et des filières,
- qu'à celui de la S.A. Eco Emballage qui aura à sa disposition des « masses financières considérables mais proportionnées à l'enjeu » (rapport Beffa).

Nous faisons confiance au système, tel qu'il est simulé, pour que le coût de 3 centimes prévus par emballage d'ici à trois ans, phase de « montée en régime », soit allègrement dépassé. Or, ce surcoût représente en moyenne minimale 200 F/an pour un ménage de trois personnes, en plus des impôts locaux actuels sur les ordures ménagères. Le calcul proportionnel de deux tiers supporté par le système production, lequel, n'en doutons pas, le répercutera sur le consommateur, et de un tiers supporté par les collectivités locales, qui perçoivent l'impôt, reste entièrement à prouver.

De surcroît, ainsi que le rapport parlementaire l'envisage, d'autres niveaux, départemental, régional, effectueront des prélèvements qu'ils estimeront nécessaires.

Pour l'instant, et à travers ce projet de décret, le citoyen et le consommateur apparaissent seulement comme taillables et corvéables à merci. C'est en vain qu'ils cherchent les lieux où, ayant acquitté la dîme comme contribuables, et la gabelle comme consommateurs, il leur sera donné de demander quelque compte.

La communication

On nous dit :

Des solutions techniques vont être expérimentées :

- en vraie grandeur ;
- avec des possibilités multicritères de collecte et de tri ;
- avec une recherche du moindre coût recyclage-valorisation.

Or la collecte et le tri ne représentent qu'une étape. Il convient de mettre en place les marchés appropriés pour les matériaux recyclés et qui jouent la loi du marché qui peut permettre au consommateur d'exercer un

certain arbitrage dans les achats qu'il effectue, et qu'ainsi puisse être mise en place la transparence des coûts, tant au niveau :

- de la gestion collective des déchets d'emballage ;
- des systèmes de financement.

En fait le consommateur paie à la source le prix de l'emballage et sa destruction : il n'a pas pour vocation de financer des usines de recyclage. Vu sous cet angle, c'est une affaire d'entrepreneurs et de marchés nouveaux à organiser. Les publicitaires ont prouvé par certaines campagnes qu'ils ont faites, que le « concept » écologique se vendait bien : ils trouveront donc les arguments capables de valoriser ces nouveaux produits nés du recyclage, créateurs d'emploi, plus économes de nos richesses naturelles.

Il convient ici de faire remarquer que le développement économique atteint aujourd'hui un moment où la nature des problèmes qu'il pose dans sa relation avec l'environnement change complètement de nature.

Ce qui est en cause désormais, ce sont deux logiques : la logique qui préside au développement des systèmes économiques et la logique de régulation qui préside à la pérennité de la planète qui nous porte.

Un système économique s'inscrit dans la biosphère et risque de la dérégler mais dans la mesure où il lui appartient, où il est lui-même inclus dans cette biosphère, tout phénomène économique à la dimension des phénomènes de la nature.

L'économie doit se penser en coévolution avec la coévolution de la nature, le problème de la pérennité de la nature c'est l'insertion des activités économiques dans la coévolution des processus naturels.

En d'autres termes, au lieu d'intégrer la pollution au marché, il convient que les professionnels nous montrent concrètement qu'ils entendent s'atteler à la tâche de sauvegarde d'un patrimoine collectif, tâche qui n'est pas apparue jusqu'à maintenant comme l'objectif prioritaire d'une certaine économie de marché, pas plus qu'elle ne l'avait été d'une économie bureaucratique d'État.

Il faut rompre avec la logique obsolète d'un système économique où l'aspect productiviste était souverain : production de masse, consommation de masse, déchets massifs à la dangerosité accrue, recyclage massif dans la limite du possible.

Cette démarche pour certains peut encore représenter le miroir aux alouettes de profits massifs.

Elle est totalement incompatible avec la « nouvelle donne » du développement durable *sustainable growth*.

Elle est incompatible avec la demande exprimée par les « consommateurs nouveaux » qui unanimement repoussent des mesures qui taxent les erreurs du passé, au profit d'un projet dans lequel ils n'ont pas été acteurs et partie prenante.

Conscients de leur responsabilité, ils font les propositions concrètes suivantes :

Propositions

Créer un observatoire s'attachant à :

- découvrir les sources de pollutions que défenseurs de l'environnement, usagers, pouvoirs publics avec, il faut l'espérer, l'aide des industriels, pourraient mettre en évidence ;
- obliger, dans la phase intermédiaire présente, par toute mesure appropriée, les grandes entreprises polluantes à s'implanter sur le marché des équipements performants de dépollution sans que cette démarche ne devienne une fin en soi, ni source de profits abusifs et renouvelés ;
- promouvoir activement, par une veille technologique, tous les procédés menant à la mise en place d'industries propres ;
- aider au développement de nouveaux produits de consommation plus respectueux de l'environnement suivant les critères établis par la norme NF Environnement.

Ouvrir une démarche de concertation par branche professionnelle pour introduire systématiquement des critères liés à l'environnement dans la conception, l'emballage et les ingrédients des produits.

En engager une politique d'étude de marché des matières recyclées pour évaluer les nouveaux débouchés.

Etudier les mesures éducatives permettant l'émergence de nouveaux comportements des consommateurs.

L'avis, présenté en séance plénière le 12 novembre 1991, a été adopté à l'unanimité du collège consommateurs et usagers du CNC.