

EXECUTION DES CONVENTIONS ENVIRONNEMENTALES RELATIVES A L'OBLIGATION DE REPRISE DE CERTAINS DECHETS

- DECHETS DE PAPIER -

Rapport à l'attention du Parlement wallon

Période 2014 – 2015

I. Information générale

I.1. Contexte général

L'article 8bis du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets habilite le Gouvernement wallon à imposer une obligation de reprise des déchets résultant de la mise sur le marché de biens, matières premières ou produits à la ou les personne(s) qui les produisent, les importent ou les commercialisent en vue d'assurer une prévention, un recyclage, une valorisation ou une gestion adaptée de ces biens ou déchets. Cette obligation de reprise consiste en une obligation de reprendre ou de faire reprendre, de collecter ou de faire collecter, de valoriser ou de faire valoriser, d'éliminer ou de faire éliminer les biens ou déchets visés par l'obligation de reprise.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2010 instaurant une obligation de reprise de certains déchets a déterminé le type de biens ou déchets concernés par une obligation de reprise et les personnes auxquelles incombe cette obligation. Il a également déterminé, en fonction du type de biens ou déchets, des objectifs de prévention, de collecte, de recyclage et de valorisation, ainsi que des modalités de gestion. Il a fixé également les obligations d'information à caractère statistique liées à la mise en œuvre de l'obligation de reprise et les obligations d'information vis-à-vis du consommateur.

En vue de respecter leur obligation de reprise, les personnes auxquelles elle incombe peuvent :

- soit exécuter un plan individuel de gestion ;
- soit faire exécuter cette obligation par un organisme agréé auquel elles ont adhéré ;
- soit exécuter collectivement une convention environnementale.

Comme il le sera détaillé infra, c'est la troisième possibilité qui, en l'espèce, a été exclusivement mise en œuvre.

I.2. Cadre réglementaire

Le cadre réglementaire applicable en matière de gestion des déchets de papiers en Wallonie est le suivant :

- le Décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets tel que modifié, notamment l'article 8bis ;
- le Décret du 27 mai 2004 relatif au Livre I^{er} du Code de l'Environnement ;
- l'AGW du 23 septembre 2010 instaurant une obligation de reprise de certains déchets ;
- l'AGW du 21 décembre 2006 relatif à la prévention des déchets de papier publicitaire ;
- l'AGW du 17 juillet 2008 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets.

I.3. Réglementation européenne pertinente

Il n'existe pas de législation européenne imposant une obligation de reprise des déchets de papier.

I.4. Historique

Le Plan wallon des déchets « Horizon 2010 » adopté par le Gouvernement wallon le 15 janvier 1998 prévoyait des mesures spécifiques pour certaines catégories de déchets, dont les papiers/cartons (p. 411) :

- Elaborer un accord volontaire avec les éditeurs des quotidiens, des magazines d'information et des journaux-annonces afin de développer la prévention et la communication dans le domaine de l'édition et des collectes sélectives.
- Mettre en place, par un accord volontaire avec le secteur de l'édition, des dispositions en vue de diminuer la distribution sans discernement des journaux-annonces.

Le 25 avril 2002, le Gouvernement wallon a adopté l'arrêté instaurant une obligation de reprise de certains déchets en vue de leur valorisation ou de leur gestion. Cet arrêté fixait une obligation de reprise pour plusieurs flux de déchets dont les déchets de papier. Il prévoyait que cette obligation de reprise entre en vigueur dès sa date de parution au Moniteur belge, soit le 18 juin 2002.

Une première convention environnementale a été conclue le 22 décembre 2005 avec les fédérations représentatives du secteur de la presse. Cette convention avait pour échéance le 31 décembre 2006. Elle permettait, pour le cas spécifique du secteur de la presse, que celui-ci remplisse ses obligations par la mise à disposition d'espaces publicitaires. Devant les difficultés liées à l'utilisation concrète des espaces publicitaires, d'autres pistes ont été envisagées puis abandonnées, pour en revenir in fine à un mécanisme similaire à celui mis en place dans les deux autres Régions, sur instruction de Monsieur le Ministre Ph. Henry.

L'AGW du 23 septembre 2010 instaurant une obligation de reprise de certains déchets a été publié au Moniteur belge le 9 novembre 2010. Il abroge l'arrêté du 25 avril 2002 et maintient l'obligation de reprise des déchets de papier.

Cet arrêté prévoit, en son article 51, des objectifs en matière de prévention en incitant par exemple à l'utilisation de papier recyclé ainsi qu'à l'emploi d'encre et colles favorables à l'environnement.

L'article 53 aborde la collecte. Les déchets de papier sont collectés par les personnes morales de droit public via la collecte sélective en porte-à-porte et par le biais des parcs à conteneurs. Les coûts de la collecte et du traitement doivent être pris en charge par les obligataires de reprise au prorata des quantités mises sur le marché et en tenant compte de la valeur de revente du papier. Un taux de collecte de minimum 90% est attendu.

Une nouvelle convention environnementale relative à l'obligation de reprise des déchets de papiers a été conclue en date du 5 décembre 2013 entre la Région et le secteur de la presse (JFB, UPP et The Ppress).

En revanche, aucun accord n'a jamais pu être trouvé avec le secteur de la publicité (COMEOS, ABMD, ...). La raison de cet échec est que ce dernier a toujours posé comme condition sine qua non à la conclusion d'une convention environnementale la suppression préalable de la taxe communale sur la distribution d'écrits publicitaires, communément appelée « taxe toutes boîtes ».

Or, cette taxe « toutes boîtes » représente pour les communes une importante rentrée d'argent. Pas question donc pour celles-ci d'y renoncer. L'UVCW considère d'ailleurs que cette taxe a une vocation purement financière plutôt qu'environnementale.

La Région n'étant pas en mesure d'accéder à la demande des producteurs d'imprimés publicitaires, les négociations sont au point mort depuis plus de dix ans. L'Office a, de ce fait, proposé d'autres pistes dans le cadre de la préparation du Plan wallon des Déchets.

La Région flamande a entre-temps abrogé l'obligation de reprise des déchets de papier, estimant que l'outil avait joué son rôle d'impulsion et qu'il n'était plus approprié.

I.5. Description du champ d'application

L'obligation de reprise s'applique aux déchets de papier ménagers ou assimilés repris sous le code déchet 20 01 01 et définis comme étant les publications sous forme de journaux, hebdomadaires, mensuels, revues, périodiques, presse d'information gratuite, imprimés publicitaires, annuaires téléphoniques, annuaires de télécopie dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire.

Sont exclues du champ d'application les publications ne contenant aucune publicité et celles dont la mise sur le marché est inférieure à 3 tonnes par an.

I.6. Convention environnementale en vigueur

La convention environnementale conclue le 5 décembre 2013 entre la Wallonie et les fédérations représentatives de la presse (JFB, The Ppress et UPP) a pour but régler la mise en œuvre de l'obligation de reprise des déchets de papier et notamment de fixer les règles pour la prise en charge par le secteur des coûts liés à la collecte et au traitement des déchets de papier issus des publications qui ont été mises sur le marché.

L'article 12 de la convention prévoit la création d'un fonds de financement destiné à couvrir le coût réel et complet de la prise en charge de ces déchets de papier.

Néanmoins, l'article 13 prévoit que les membres des organisations et les adhérents qui en expriment le souhait à la signature de la convention peuvent s'engager à fournir un espace de communication dans leurs journaux et magazines. Cet espace doit représenter une valeur équivalente au montant qui serait nécessaire au financement des opérations de gestion des vieux papiers en vue d'atteindre les objectifs de l'arrêté sur base des tarifs en vigueur multipliée par un facteur de 1,2.

C'est cette seconde option qui a été retenue par le secteur lors de la conclusion de la convention environnementale.

Ces espaces peuvent être utilisés par la Wallonie pour diffuser des informations concernant :

- la prévention en matière de déchets;
- l'organisation pratique de l'ensemble des opérations de collectes sélectives menées dans la Région notamment en matière de sécurité des travailleurs lors de la collecte des déchets;
- les résultats obtenus grâce aux collectes sélectives;
- des opérations de sensibilisation spécifiques menées par la Région notamment dans le cadre de l'action relative aux autocollants stop-pub;
- d'autres opérations d'intérêt général liées à la protection de l'environnement en général et à la propreté en particulier;
- toute information découlant de l'exécution des axes directeurs de prévention des déchets ou du plan wallon des déchets.

Au maximum 50 % de la totalité des espaces de communication réservés à la Région peuvent être consacrés à des informations concernant d'autres matières environnementales que les déchets.

La convention environnementale prévoit également des mesures en matière de prévention, notamment :

- la limitation de l'utilisation de films plastiques pour emballer les publications ;
- la mise à disposition gratuite d'autocollants stop-pub et le respect de ceux-ci ;
- l'utilisation d'encre et colles respectueuses de l'environnement ;
- l'utilisation de papier recyclé.

S'agissant d'un flux de déchets dont la collecte et le traitement sont gérés entièrement par les personnes morales de droit public, les secteurs n'ont pas souhaité créer d'organisme de gestion. Ils ont choisi de faire appel à l'article 22§2 de l'AGW du 23 septembre 2010 et de constituer une association de fait, sur avis favorable de l'Office.

II. Rapport d'évaluation de l'Office wallon des déchets (OWD)

II.1. Collaboration entre l'OWD et les partenaires

II.1.1. Le comité d'accompagnement

L'article 25 de la convention environnementale prévoit la création d'un comité d'accompagnement composé d'un représentant de chaque organisation signataire, de représentants de l'Office et de représentants du Ministre.

Ce comité d'accompagnement est chargé du suivi de l'exécution de la convention environnementale. Il se réunit au minimum deux fois par an.

Les principaux thèmes abordés lors des réunions du comité d'accompagnement sont les suivants :

- l'évaluation de la mise sur le marché de publications;
- le suivi des résultats des collectes sélectives de vieux papiers et des subsides octroyés;
- les mesures de prévention mises en œuvre ;
- le suivi du taux de consommation des espaces de communication;
- la mise en œuvre du financement des autocollants stop-pub par le secteur concerné.

II.1.2. Collaboration OWD-Cabinet-partenaires

Dès réception des rapports annuels reprenant les quantités mises sur le marché l'année précédente, l'Office détermine les montants à charge des secteurs. Ces montants sont à convertir en espaces de communication à mettre à disposition de la Région. Les fédérations concernées, d'une part, et l'OWD et le Cabinet, d'autre part, se concertent afin de planifier au mieux l'utilisation de ces espaces de communication.

II.2. Sources d'information

Les données présentées dans ce document sont basées sur les informations transmises par les organisations en application de l'article 56 de l'AGW du 23 septembre 2010 instaurant une obligation de reprise de certains déchets.

II.3. Données relatives à la mise sur le marché de publications

L'article 56 de cet AGW du 23 septembre 2010 impose le rapportage annuel à l'Office des quantités de publications mises sur le marché l'année précédente.

Pour 2014 et 2015, le secteur de la presse a rapporté les données suivantes :

	2014	2015
Poids des publications mises sur le marché (secteur de la presse)	30 199 tonnes	28 390 tonnes

Ces données ont été établies sur base du nombre de publications mises sur le marché multiplié par le poids moyen de chaque publication.

II.4. Quantités collectées

Pour le flux des déchets de papier, l'AGW du 23 septembre 2010 susmentionné n'impose pas aux obligataires de reprise le rapportage des quantités collectées.

En Wallonie, la collecte des déchets de papier/carton est assurée par les communes, le plus souvent via les intercommunales de gestion des déchets.

Les quantités de déchets de papier/carton collectées sont transmises chaque année à l'Office par les communes.

Etant donné que les déchets de papier/carton sont collectés en mélange, il n'est pas possible de connaître précisément la quantité de papier collectée.

Une clé de répartition établie par la Commission interrégionale de l'Emballage permet toutefois d'estimer les quantités respectives de papier et de carton dans ce flux global.

Cependant, il n'est pas possible de quantifier, dans l'ensemble du flux papier, la proportion de déchets provenant des mises sur le marché du secteur de la presse.

II.5. Quantités traitées

L'AGW du 23 septembre 2010 susmentionné n'impose pas le rapportage des quantités traitées et des résultats atteints si la gestion de ces déchets est entièrement assurée par les personnes morales de droit public.

L'Office ne dispose donc pas de chiffres.

II.6. Campagnes de communication

Le tri des déchets de papier/carton est opéré par les ménages depuis de nombreuses années. Les messages pour inciter au tri et au recyclage de ces déchets font partie intégrante des campagnes de communication des intercommunales.

II.7. Analyse des comptes annuels

II.7.1. Comptes annuels

Comme indiqué au point I.6., les obligataires de reprise n'ont pas souhaité créer d'organisme de gestion et ont préféré constituer une association de fait chargée du pilotage, de la coordination et de l'exécution de la convention environnementale. Par conséquent, il n'y a pas de comptes annuels publiés.

II.7.2. Coût du système

L'article 53 de l'AGW du 23 septembre 2010 impose aux obligataires de reprise de prendre en charge le coût réel et complet de la collecte en porte-à-porte et en parcs à conteneurs des déchets issus des publications qu'ils ont mises sur le marché.

a) Collecte en porte-à-porte

Le volet porte-à-porte de la collecte est organisé conjointement par Fost Plus et par les intercommunales (lesquelles travaillent soit en régie, soit en sous-traitant à des opérateurs privés).

Cette collecte en porte-à-porte est subsidiée par la Wallonie en vertu de l'article 12, 3° de l'AGW du 17 juillet 2008 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets.

Suivant les conclusions d'une étude menée en 2005 (confirmées par une étude d'actualisation réalisée en 2013 par la Commission interrégionale de l'Emballage), on considère que les coûts de collecte des déchets de papier/carton collectés sélectivement sont imputables :

- à **30% aux** déchets d'emballages,
- à **70% aux** déchets de papier, et notamment :
 - o la presse d'information gratuite ou payante (secteur de la presse),
 - o les imprimés publicitaires (secteur de la publicité).

Suivant cette hypothèse, la collecte en porte à porte est financée de la manière suivante :

- les coûts de collecte sont supportés à 70% par la Région et à 30% par Fost Plus,
- les recettes du recyclage sont reversées à 75% à la Région et à 25% à Fost Plus.

La Région verse chaque année aux intercommunales une subvention couvrant les coûts de collecte moins les recettes du recyclage des déchets de papier. Lorsque le résultat est négatif, aucun subside régional n'est octroyé.

Le coût moyen à la tonne des déchets de papier collectés en porte-à-porte à charge des obligataires de reprise est établi sur cette base.

b) Collecte via les parcs à conteneurs

En ce qui concerne la collecte en parcs à conteneurs, les coûts sont scindés 2 parties :

- *Les coûts relatifs à la collecte* : ces frais comprennent notamment les coûts de l'infrastructure et les frais de gestion du parc. L'OWD a chargé le bureau d'études Comase de calculer ces coûts flux par flux. Ces montants ont été déterminés sur base des coûts mesurés pour les parcs de toutes les intercommunales.
- *Les coûts relatifs au traitement* : dans le cas des déchets de papier/carton, il s'agit généralement d'un gain lié à la vente de ces déchets. Le montant pris en compte ici est la valeur de référence publiée par la Commission interrégionale de l'Emballage (CIE).

Actuellement, dans le cas de la collecte en parcs à conteneurs, les recettes liées à la vente du papier permettent de couvrir les coûts de collecte.

c) Coût moyen à la tonne pour l'ensemble de ces deux moyens de collecte

Le montant à charge du secteur de la presse pour l'année N est calculé en multipliant les quantités mises sur le marché l'année N par le coût moyen à la tonne relatif à l'année N-2 (article 53§1 de l'AGW du 23 septembre 2010 instaurant une obligation de reprise de certains déchets). Ce montant est payé à la Région l'année N+1.

Dès lors, pour l'année 2014, les données de collecte à prendre en considération sont celles de l'année 2012. Pour l'année 2015, ce sont celles de 2013.

Le coût moyen à la tonne calculé pour l'année 2012 est de 5,185 €/tonne. Il est de 4,096 €/tonne pour l'année 2013.

d) Montant à charge du secteur de la presse

Etant donné que les obligataires de reprise sont tenus d'atteindre un taux de collecte de 90% (art 54 de l'arrêté précité), le montant à charge du secteur est calculé sur base de 90% de ce qui est mis sur le marché.

Par ailleurs, l'article 13 §1 de la convention environnementale du 5 décembre 2013 prévoit que, si les obligataires de reprise choisissent d'acquitter leurs obligations via la mise à disposition d'espaces de communication, ces espaces devront représenter une valeur équivalente au montant qui serait nécessaire au financement des opérations de gestion des vieux papiers multipliée par un facteur de 1,2.

Comme indiqué au point I.6., c'est cette option qui a été retenue par le secteur.

Le montant à charge du secteur de la presse pour l'année N, à convertir en espaces de communication, s'établit de la manière suivante :

$$\text{Quantités mises sur le marché l'année N (tonnes)} \times 0,9 \times \text{coût moyen année N-2 (€/t)} \times 1,2$$

Pour les mises sur le marché des années 2014 et 2015, la Région a pu bénéficier d'espaces de communication correspondant à un montant total de :

	2014	2015
Valeur des espaces de communication mis à disposition de la Région	168 844,71 €	125 317,91 €

Ces espaces de communication ont été utilisés respectivement en 2015 et 2016.

A noter également que l'article 18 de la convention environnementale du 5 décembre 2013 prévoit que si un membre d'une organisation n'atteint pas le volume minimum correspondant à la valeur d'une page d'espace de communication, celle-ci est néanmoins due.

En application de cet article, la Région a pu bénéficier d'un volume d'espaces de communication supérieur à celui qui correspond aux montants mentionnés dans le tableau ci-dessus.

II.7.3. Autocollants Stop-pub

L'AGW du 21 décembre 2006 relatif à la prévention des déchets de papier publicitaire établit le modèle d'autocollant à apposer sur sa boîte aux lettres et permettant au citoyen de manifester sa volonté de ne pas recevoir de dépliant publicitaires et/ou de presse d'information gratuite.

L'article 23 de la convention environnementale du 5 décembre 2013 prévoit que les coûts d'impression et de mise à disposition de ces autocollants soient à charge des membres et adhérents des organisations responsables de l'édition de presse régionale gratuite à raison de 100 000 exemplaires maximum/an.

En 2014 et 2015, il n'a pas été nécessaire de faire appel à cette disposition, les stocks d'autocollants étant encore suffisants.

II.8. Difficultés rencontrées

La principale difficulté dans ce dossier est l'inégalité entre, d'une part, le secteur de la presse qui remplit ses obligations et participe au financement de la collecte des déchets de papier et, d'autre part, le secteur de la publicité pour lequel aucun accord n'a pu être trouvé à ce jour.

Une révision du mécanisme de l'obligation de reprise prévue pour 2016 devrait permettre de pouvoir solutionner ce problème, comme détaillé au point III.3 ci-après.

III. Perspectives d'évolution

III.1. Suppression des subsides pour les papiers/cartons

Fin 2015 ont débuté les travaux de révision de l'AGW du 17 juillet 2008 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets.

Parmi les modifications envisagées figure la suppression des subsides pour la collecte en porte-à-porte des déchets de papier/carton.

Cet arrêté a été adopté le 9 juin 2016. Il supprime effectivement ce subside à partir du 1^{er} janvier 2016. La Région n'interviendra dès lors plus financièrement dans la collecte en porte-à-porte des déchets de papier/carton, les coûts restant entièrement à charge des intercommunales.

La convention environnementale actuellement en vigueur arrivera à échéance fin 2018. En 2018, le secteur de la presse prendra à sa charge les coûts de gestion des vieux papiers liés aux mises sur le marché de l'année 2017. Ces coûts seront établis sur base des données de l'année N-2, c'est-à-dire 2015.

Cette modification réglementaire n'a dès lors pas d'impact sur l'actuelle convention environnementale. Le cas échéant, elle devra être prise en compte lors du renouvellement éventuel de la convention.

III.2. Interdiction des emballages plastiques et modification du principe de l'autocollant stop-pub

Fin 2015 ont également débuté les travaux de révision du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets. Plusieurs modifications concernant les déchets de papier ont été envisagées. Celles-ci ont finalement été adoptées en juin 2016 (décret du 23 juin 2016 modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement).

Les modifications suivantes ont été apportées :

- le Gouvernement peut interdire le dépôt dans les boîtes aux lettres de publicités et de publications emballées sous film plastique, lorsqu'il existe des alternatives appropriées pour leur emballage, afin de garantir des flux homogènes pour la fabrication de papier recyclé.
- le Gouvernement peut interdire la distribution de ces publications aux personnes ayant manifesté leur opposition ou n'ayant pas consenti à les recevoir. Le consentement ou l'opposition doit être libre, spécifique et éclairé.

Cette deuxième modification a pour objectif de développer et d'amplifier la prévention des déchets de papier générés par des publications gratuites dès lors que ceux-ci ne sont ni sollicités ni souhaités.

Il revient au Gouvernement de définir avec précision tant les publications visées par les mesures que les modalités selon lesquelles s'exprime le consentement ou au contraire l'opposition à les recevoir, par exemple par l'apposition d'un autocollant régional refusant ou acceptant la publicité.

III.3. Révision du mécanisme de l'obligation de reprise

Ce même décret du 23 juin 2016 modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement prévoit également une révision de l'actuel mécanisme de l'obligation de reprise et introduit la notion plus large de responsabilité élargie des producteurs. Celle-ci prend la forme d'une obligation de reprise, d'une obligation de rapportage ou d'une obligation de participation.

L'obligation de rapportage et l'obligation de participation sont réservées aux déchets collectés en tout ou en partie par les personnes morales de droit public, ce qui est le cas des déchets de papier/carton.

Il revient au Gouvernement de définir les modalités qui seront retenues pour la reprise des déchets de papier.

III.4. Révision de la clé de répartition papier – carton d'emballages dans la prise en charge des coûts

La clé de répartition prévue à l'article 11 de l'agrément de Fost Plus (cfr point II.7.2 ci-dessus) est actuellement en cours de révision. Une étude a été lancée par les 3 régions afin de réévaluer la quantité de déchets d'emballages dans le flux total des déchets de papier-carton.

Toute modification de cette clé de répartition entraînera une adaptation de la méthode de calcul des coûts à charge du secteur de la presse pour la collecte en porte-à-porte des déchets de papier.

IV. Conclusions et recommandation de l'OWD

1. L'AGW du 23 septembre 2010 susmentionné impose l'atteinte d'un taux de collecte de 90% mais n'impose pas le rapportage des quantités collectées sélectivement pour le papier sensu stricto, ce qui est logique vu que les papiers et cartons sont collectés en mélange. Par ailleurs, il n'est pas possible de connaître précisément les quantités collectées de déchets de papier provenant du secteur de la presse. L'atteinte du taux de collecte peut donc difficilement être évaluée.

2. L'arrêté n'impose pas l'atteinte d'un taux minimum de recyclage. Les déchets de papier étant envoyés vers des entreprises de recyclage via les marchés passés soit par les intercommunales, soit par Fost Plus, il ne semble pas nécessaire d'en imposer.
3. Aucun problème substantiel n'est à signaler dans l'exécution de la convention environnementale relative à l'exécution de l'obligation de reprise en matière de déchets de papier – secteur de la presse. Cependant, les dispositions en matière de prévention semblent difficilement praticables et il conviendrait de les revoir à la lumière des actions qui seront in fine retenues dans le futur programme de prévention des déchets.
4. L'OWD propose une analyse SWOT des différents mécanismes prévus dans le décret du 23 juin 2016 susmentionné. En effet, l'actuel mécanisme de l'obligation de reprise ne semble plus adapté au présent flux. Dans ce cadre, le cas du secteur de la publicité sera évalué en vue d'harmoniser autant que possible les obligations déjà mises en œuvre par le secteur de la presse.