Le 30 mars 2023

PROPOSITION DE REGLEMENT PORTANT SUR LES EMBALLAGES ET LES DÉCHETS D'EMBALLAGES

Note de Position

La proposition de règlement relatif aux emballages et aux déchets d'emballage a été présentée par la Commission européenne le 30 novembre 2022 et poursuit trois objectifs :

- Optimiser la production d'emballages afin d'en limiter le gaspillage,
- Stimuler le recyclage afin que tous les emballages présents sur le marché de l'Union européenne (UE) soient recyclés de manière économiquement viable d'ici 2030,
- Augmenter l'utilisation des plastiques recyclés au sein de l'UE grâce à des objectifs contraignants.

Elle s'inscrit dans la droite ligne du « *Green Deal* » européen[1] et de la résolution du Parlement européen du 10 février 2021, tous deux relatifs au nouveau plan d'action pour une économie circulaire (PAEC)[2]. Dévoilé le 11 mars 2020, le PAEC prévoit à son paragraphe 3.3 une stratégie relative aux emballages. Par cette proposition de règlement, la Commission européenne envisage d'abroger entièrement la directive 94/62/CE[3] et de modifier les règlements (UE) 2019/1020[4] et la directive (UE) 2019/904[5].

A noter que la France a déjà mis en place diverses obligations au travers de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire[6]. Ce texte dite loi Anti-Gaspillage pour une économie circulaire (AGEC) se décline en cinq axes dont deux rejoignent plus particulièrement la question des emballages : La sortie du recours au plastique à usage unique dans les secteurs notamment de la restauration ou des cosmétiques et la lutte contre le gaspillage et pour le réemploi solidaire. Entrée en vigueur le 1er janvier 2021, cette loi a déjà instauré différentes obligations applicables aux TPE-PME.

Commentaires généraux

La CPME prend note de la volonté de la Commission européenne d'encadrer efficacement la production et la gestion des déchets au sein de l'UE. Elle soutient la démarche de favoriser une économie circulaire viable à moyen-terme. Les TPE-PME sont enclines à participer à la transition écologique et le démontrent au travers de diverses démarches volontaires de RSE (responsabilité sociétale des entreprises) et de *reporting* par exemple. Pour autant, leurs spécificités les rendent plus sensibles à ces nouvelles contraintes compte tenu de la faiblesse

[1] Communication de la Commission, Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final, 11/12/2019
[2] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire, COM(2020) 98 final, 11/03/2020
[3] Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20/12/1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages
[4] Règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20/06/2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, 25 juin 2019
[5] Directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil, du 05/06/2019, relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement
[6] Loi n°2020-105 du 10/02/2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

de leurs moyens humains et financiers. Des délais réalistes doivent être définis pour permettre une transition viable et éviter toute destruction ou duplication d'emballage, contraire aux objectifs du « Green Deal ».

La CPME insiste sur l'importance de prendre en compte les contraintes spécifiques de chaque secteur, une illustration avec le secteur cosmétique, soumis à des requis de sécurité et de traçabilité. Ceci peut limiter les possibilités de développement du réemploi et constituent un frein à l'atteinte des objectifs fixés en contenu de recyclé.

C'est la raison pour laquelle la CPME s'inquiète des objectifs visés par la Commission européenne d'ici 2030 dans la mesure où cette proposition de règlement tend à les rendre encore plus ambitieux. Par exemple, le fait de doubler l'objectif de recyclabilité du plastique, passant de 25% actuellement à 50% d'ici 2025 et 55% d'ici 2030 apparaît complètement irréalisable pour des TPE-PME. Il n'est pas envisageable de leur imposer des objectifs dans des délais aussi courts puisqu'elles ne disposent pas des ressources requises pour les respecter.

La CPME est également préoccupée par le changement de paradigme initié par la Commission européenne avec cette proposition. Tandis qu'elle exhortait à accroître la circularité des emballages par le recyclage au sein du plan d'action pour une économie circulaire[7], elle prône à présent une démarche de réemploi des emballages auprès des entreprises. Cette absence de stabilité dans la stratégie à mener pour les années à venir apparaît néfaste voire décourageante pour les TPE-PME qui tentent d'adopter des démarches responsables. Il conviendra que la Commission européenne précise sa démarche et clarifie l'articulation entre les différents objectifs de réduction des déchets, de recyclabilité et de réemploi.

Commentaires spécifiques

- **<u>Le champ d'application</u>**

L'article 2 de la proposition de règlement précise que ces obligations s'appliquent *« à tous les emballages, quel que soit le matériau utilisé, et à tous les déchets d'emballages, indépendamment du contexte dans lequel ils sont utilisés ou de leur provenance : industrie, autres industries manufacturières, vente au détail ou distribution, bureaux, services ou ménages ».*

La CPME représente de nombreux acteurs de ces secteurs tels que l'industrie, les services ou encore le commerce, et s'inquiète des répercussions importantes que de telles obligations auront sur les TPE-PME. **La Confédération demande qu'une application progressive des mesures soit privilégiée, en ciblant d'abord les secteurs qui produisent le plus de déchets par chiffre d'affaires réalisé avant de les généraliser d'ici 2033 et non 2030** (cf. infra).

Les définitions mentionnées à l'article 3 précisent les éléments qui entrent dans la dénomination des emballages et qui sont donc concernés par ces obligations. Le texte en retient une définition très large, à savoir *« les articles constitués de matières de toutes natures, destinés à contenir et à protéger des produits ou à permettre la manutention, l'acheminement*

[7] Voir note de bas de page n°2.

ou la présentation de ces derniers et qui sont différenciés en formats d'emballage selon leur fonction, leur matériau et leur conception ».

Cette définition inclut, par exemple, les sachets de thé ou café ainsi que les dosettes destinées aux machines à café. Le secteur de la restauration, et par extension celui de l'hôtellerie, vont être particulièrement impactés par ces nouvelles obligations européennes.

Or, il convient de rappeler que ce secteur, tout comme d'autres, est déjà soumis à certaines obligations au niveau français en application de la loi AGEC. Différents points de vigilance ont été mis en exergue par ces acteurs :

- Le texte européen ne permet pas de définir clairement la question du transfert de responsabilité relatif aux plats commandés dans un établissement et emportés pour être consommés en dehors de ce dernier. Selon la loi AGEC, dès lors que le client sort de l'établissement, la responsabilité est transférée sur le consommateur. Cette mention n'est pas introduite dans le texte européen. **La CPME considère qu'elle doit impérativement l'être.**
- Certaines TPE-PME font déjà face à des difficultés liées à l'obligation, en vigueur depuis le 1er janvier 2023, d'utiliser des contenants réutilisables quel que soit le service de restauration. Or, la mise en place d'un service de récupération et de lavage de ces contenants représente un coût financier non négligeable pour les entreprises, d'autant plus marqué en période de crise des prix de l'énergie. **La CPME demande que des mesures d'accompagnement soient insérées au sein du texte afin d'apporter un soutien financier approprié aux TPE-PME.**

Par ailleurs, le secteur de la maroquinerie déplore le fait que la proposition de règlement assimile les écrins et pochettes pour montres, bijoux, lunettes et stylos à des emballages. Ces conditionnements répondent à des besoins de protection et de transport, et font partie intégrante du produit qu'ils contiennent. Au-delà de leur fonction de protection du produit tout au long de sa durée de vie, ils constituent également un bien à part entière car ils peuvent être conservés et réutilisés pour d'autres usages par le consommateur. **La CPME demande donc que l'article 3, point 1) de l'Annexe 1 de la proposition soit modifié afin d'insérer les produits suivants à la liste des objets qui ne sont pas assimilés à des emballages: écrins, pochettes à montres, à bijoux, à lunettes et à stylos**.

Vis-à-vis de la définition d' « emballage innovant », la CPME déplore un manque de clarté. Il conviendra donc de préciser ce qui peut rentrer dans cette définition, plus particulièrement au regard des termes « nouveau matériau », « nouvelle conception », et « amélioration significative des fonctions d'emballages ».

Ces exemples concrets sont une illustration infime des difficultés pratiques qu'imposeront les obligations du règlement proposé. Or, ils sont grandement révélateurs puisque la France est l'un des premiers pays à établir des obligations aussi exigeantes. Les problématiques qui ont surgi, en application de la loi AGEC, seront amenées à se multiplier au sein de tous les Etats membres si la règlementation européenne pose des obligations similaires. Il est alors important de souligner que les objectifs du projet de règlement sont pour la plupart moins restrictifs que ceux définis par la loi AGEC, qui ne sont pas atteignables pour les TPE-PME. Il conviendra alors que la Commission européenne garantisse une harmonisation efficace au niveau européen et ce afin d'éviter toute distorsion de concurrence pour les TPE-PME françaises.

- **<u>Les objectifs en matière de contenu recyclé et de réemploi</u>**

L'article 6 de la proposition de règlement pose la règle selon laquelle tous les emballages devront être recyclables à partir du 1er janvier 2030. Or, cet objectif peut apparaître trop ambitieux pour certaines TPE-PME au vu du calendrier envisagé. Comme déjà évoqué précédemment, la CPME insiste sur la nécessaire progressivité des mesures et souhaite que la stratégie proposée soit révisée. Au lieu, par exemple, de retenir la date du 1er janvier 2030 pour l'entrée en vigueur complète de toutes les obligations, **la CPME propose la date du 1er janvier 2033 (soit 10 ans) afin d'accorder aux entreprises un délai suffisant pour s'y conformer.**

Au niveau de l'article 7 de la proposition de règlement et de l'introduction d'un pourcentage minimal de recyclé dans les emballages, une problématique de disponibilité va apparaître. Par exemple, l'industrie cosmétique est soumise à des requis règlementaires très stricts définis au niveau de la sécurité des emballages, amenant à la nécessité d'utilisation d'emballages compatibles au contact alimentaire. Il y a aujourd'hui une quantité insuffisante de plastique recyclé de qualité « contact alimentaire » disponible sur le marché permettant de tenir les objectifs tout en respectant les requis de sécurité. Ainsi, il apparaît nécessaire de définir des objectifs adaptés à la réalité du marché. Dans le cas contraire, ceci serait au détriment des TPE-PME, et plus particulièrement celles faisant face à l'engorgement issu des demandes provenant de l'alimentaire, aux tensions du marché et aux hausses de coûts associées. A titre d'illustration, les TPE-PME cosmétiques, là aussi, peuvent être particulièrement touchées par cette pénurie de plastiques recyclés de qualité « contact alimentaire ». Concernant les calculs de l'incorporation de recyclé, le recyclage chimique offre un moyen complémentaire d'atteindre les objectifs.

L'article 26 fixe, quant à lui, les obligations propres au réemploi, s'agissant notamment des boissons. Pour rappel, le réemploi s'apparente à toute opération par laquelle des substances, matières ou produits, non assimilés à des déchets, sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus. Cette démarche vertueuse est encouragée par la CPME car elle permet une économie notable des ressources, notamment de matières premières. La CPME s'inquiète toutefois de la mise en place à court-terme de systèmes de réemploi complètement opérationnels. Elle préconise également une extrême vigilance quant au recours au réemploi car ces systèmes ne sont pas toujours respectueux de l'environnement selon les *business models* retenus par les entreprises. **La CPME soutient que le recours au réemploi devra être encouragé seulement dans les cas où l'évidence scientifique témoignera de son bénéfice.**

A noter que la France fait face à une problématique relative à la réutilisation des bouteilles, due à la disparition de la pratique de la consigne. Tandis que d'autres pays ont entretenu cette filière, la France ne l'a pas fait et ne parvient pas à la remettre en place de manière efficace. De plus, certaines bouteilles ne sont pas conçues pour être recyclées ou même réutilisées du fait par exemple de l'épaisseur du verre et d'autres n'ont pas vocation à être réemployées. Dans le secteur des vins et spiritueux, les bouteilles d'alcool sont souvent offertes et ne sont parfois pas consommées avant plusieurs années. Elles demeurent donc un certain temps en dehors du circuit de réemploi, ce qui crée un manque de ressources notable pour le producteur et complique ses possibles initiatives de réemploi.

Ce qui mène à mentionner à un autre point pertinent : la fixation d'objectifs aussi ambitieux implique nécessairement la mise en place d'infrastructures publiques mais aussi privées

adéquates au sein de l'UE afin de permettre aux entreprises de se conformer à leur tour aux nouvelles obligations imposées. Or, ce n'est pas le cas pour l'instant, du moins en France. Il apparaît alors disproportionné d'imposer des obligations aux TPE-PME à court-terme quand les autorités publiques nationales ne sont pas en mesure de leur fournir les outils afin de les respecter. **La CPME demande qu'une analyse d'impact soit menée au sein de chaque Etat membre afin de déterminer avec précision le niveau d'infrastructures publiques permettant aux entreprises d'assurer le réemploi et la réutilisation des emballages.**

De manière plus générale, il apparaît essentiel de mettre en avant le rôle incitatif majeur que les Etats membres doivent jouer et que cette proposition de règlement ne souligne pas assez. Il convient en effet qu'ils adoptent une démarche exemplaire afin de favoriser la circularité et ainsi inciter les entreprises à faire de même. A titre d'exemple, c'est notamment le cas aux Pays-Bas où la municipalité d'Amsterdam a lancé un appel d'offres dit « circulaire » en 2015 afin de favoriser le recyclage du béton et d'autres matériaux de construction. Les Etats membres, via leurs marchés publics, peuvent donc jouer un rôle majeur pour favoriser la création de produits et services innovants.

Dans le même esprit, l'UE devrait inciter ses membres à mettre en place différents dispositifs d'incitations financières afin de nourrir cette démarche d'innovation. En effet, en encourageant par exemple des commandes publiques plus vertes, les entrepreneurs qui souhaiteront être retenus seront encouragés à rendre leurs candidatures les plus innovantes possibles.

C'est la raison pour laquelle **la CPME soutient l'ajout d'un article au sein de la proposition de règlement visant à affirmer le rôle actif que chaque Etat membre doit jouer pour accompagner le changement complet de *business model* relatif aux emballages. La Commission devrait également mettre en place un ensemble de dispositifs, telle qu'une subvention financière que les Etats pourront utiliser afin d'encourager ce cercle vertueux d'innovation.**

- **<u>L'harmonisation des exigences en matière d'étiquetage, de marquage et d'information</u>**

La CPME salue la volonté de la Commission européenne d'harmoniser au sein de l'UE les exigences applicables en matière d'étiquetage et de marquage. Elle note que l'article 11 de la proposition de règlement charge la Commission européenne d'adopter des actes d'exécution afin de détailler le contenu des obligations applicables. **La CPME insiste sur la nécessité d'adopter ces actes d'exécution le plus rapidement possible afin de laisser le temps aux entreprises de s'adapter**.

De plus, la CPME s'inquiète de l'articulation de cette proposition de règlement avec le règlement « Classification, étiquetage et emballage des substances et mélanges »[8] dit CLP. Ce règlement cible, certes, différents produits chimiques dangereux mais il établit aussi un ensemble d'obligations relatives à l'étiquetage et l'emballage de ces substances. **La CPME encourage la Commission européenne à assurer une articulation fluide et efficace entre ces différents textes.**

[8] Règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges

L'article 11 introduit des exigences d'informations du consommateur concernant le réemploi, le contenu de matière recyclée et le matériau d'emballage. Il s'agira alors d'insister sur l'importance de pouvoir entièrement dématérialiser ces informations, considérant notamment la nécessité de les traduire dans l'ensemble des langues de l'UE où le produit est mis en vente. Un autre intérêt de cette dématérialisation est de permettre de réduire la taille des emballages en ligne avec les objectifs du « Green Deal ».

Les objectifs de recyclabilité et la voie vers une économie circulaire ne peuvent se faire sans l'application d'un bon geste de tri par le consommateur. Sur ce sujet, il apparaît important d'harmoniser au niveau européen l'étiquetage permettant un tri efficace dans les foyers face aux nombreuses initiatives nationales divergentes. De plus, il conviendra d'être vigilant au fait que l'indication du matériau d'emballage, tel qu'envisagé, n'apporte pas une information pertinente pour le consommateur. L'affichage des consignes de tri adopté par la France et introduit par l'article 17 de la loi AGEC apporte une information fiable et simplifiée sur le tri à effectuer. Cette initiative pourrait donc servir de référence. Cette information devrait également pouvoir être dématérialisée, afin de pouvoir satisfaire aux ambitions de réduction des emballages, et faciliter les packs multilingues.

- **Les obligations des opérateurs économiques**

Au regard des obligations énoncées aux articles 13 à 20, il ne faut en aucun cas que les entreprises qui seront amenées à réutiliser et adapter les emballages de leurs produits ne puissent être assimilés à des fabricants d'emballages au sens de ce règlement. **La CPME demande donc que le texte soit clarifié afin de distinguer les obligations des fabricants des emballages de ceux qui les réutilisent**.

- **La responsabilité élargie des producteurs**

L'article 40 de la proposition de règlement dispose que les producteurs d'emballages sont soumis à une responsabilité élargie et ce, dans tous les Etats membres au sein desquels ils mettent des emballages à disposition sur le marché.

Les contours de ce régime de responsabilité manquent de précisions et doivent être développés notamment au regard de la législation française. En effet, la loi AGEC prévoit une responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les emballages professionnels à partir de 2025. La question se pose de savoir comment l'initiative européenne va s'articuler avec les lois déjà en vigueur au niveau national, telles que la loi AGEC en France. **La CPME encourage la Commission européenne à préciser les contours de ce régime de responsabilité.**

- **La problématique de la réutilisation des emballages**

De même, il est primordial que la proposition de règlement détaille la question de l'engagement de la responsabilité des acteurs dans le cadre des systèmes de réutilisation. En effet, il n'est pas envisageable d'engager la responsabilité d'un fabricant d'emballages si le produit a été réutilisé à de nombreuses reprises car des changements inhérents à son aspect initial auront certainement eu lieu. Il conviendra alors de préciser jusqu'à quel niveau un fabricant pourra être tenu responsable mais aussi comment s'articule le partage de responsabilité entre les différents acteurs amenés à réutiliser l'emballage. Pour la CPME, **il appartient à la Commission européenne de publier des lignes directrices précises liées**

aux questions de santé et de sécurité en matière de réutilisation des emballages. Cette publication devra intervenir dans les plus brefs délais.

- **L'absence complète de mesures d'accompagnement**

La CPME déplore qu'aucune mesure d'accompagnement ne soit prévue afin de soutenir les entreprises, en particulier les TPE-PME, dans cette transition à marche forcée. Une seule référence aux PME est faite du considérant 137 de la proposition, selon lequel « il convient de veiller tout particulièrement à faciliter le respect, par les PME, des obligations et des exigences qui leur incombent en vertu du présent règlement, y compris par la publication de documents d'orientation de la Commission visant à aider les opérateurs économiques à se mettre en conformité avec les dispositions prévues et mettant l'accent sur les PME ».

Or, aucune proposition n'est mentionnée dans le texte afin de traduire cette affirmation. Il convient alors de rappeler que les TPE-PME européennes font face, depuis 2020, à un enchaînement constant de crises. Aucune obligation contraignante nouvelle ne devrait être adoptée avant que la crise énergétique ne soit terminée et que le coût des matières premières ne soit stabilisé. **La CPME demande que des mesures d'accompagnement soient mises en place afin d'aider les TPE-PME à intégrer ces nouvelles exigences.**