

Touillettes, pailles, Coton-Tige... Autant d'objets en plastique bientôt bannis de l'Union européenne. Cette décision populaire a été prise en seulement huit mois. Une performance !

Cet hiver, à quelques jours de Noël, la télévision française a rendu visite à Maurice Bouchayer. Son nom ne vous dit rien – sauf si vous habitez du côté de Grenoble et que vous appréciez les spectacles de prestidigitation. Mais Maurice Bouchayer, outre son activité de magicien-ventriloque, est le dernier à fabriquer des ballons gonflables en France. A 62 ans, il s'apprêtait tout juste à transmettre son usine à ses enfants, mais ses plans sont fichus.

Voix off du reportage : « En cause, la directive européenne qui bannit les tiges plastiques, support des ballons, en 2021. » Le patron ne sait pas comment les remplacer. S'il utilise du carton ou du bois, la tige pourrait se briser, or les normes de jouets pour enfants exigent qu'elles soient incassables.

Pire : la directive prévoit une responsabilité élargie des producteurs de baudruches. Voix off encore : « Chacun des 60 millions de ballons que fabrique cette usine cette année sera taxé (...). Devant cette décision politique prise sans concertation, la famille s'interroge sur son avenir. »

Et voilà résumé en à peine plus de deux minutes ce que notre imaginaire collectif prête aux directives européennes : le pouvoir d'imposer, sans concertation aucune, des décisions absurdes qui compliquent la vie des citoyens européens. Vraiment ? Pour comprendre comment naissent les directives à Bruxelles, tentons de remonter le cheminement de celle qui figure désormais en cinquième position du « Top 20 EU achievements » du bilan de la Commission : la fameuse directive des ballons de M. Bouchayer, ou pour être plus exact la « directive relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique », également dite directive SUP (single-use plastics) ou directive sur les plastiques à usage unique. De quoi s'agit-il ? D'un acte législatif européen qui donne des objectifs aux États membres en les laissant libres de choisir les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Ici, le but est de lutter contre les déchets marins en se débarrassant des dix objets en plastique jetable les plus fréquemment trouvés sur les plages européennes ainsi que des engins de pêche abandonnés en mer (essentiellement des filets en plastique). Parce qu'ils peuvent être fabriqués avec d'autres matières que du plastique, certains des objets de cette liste seront interdits à partir de 2021 (assiettes, couverts, Coton-Tige, pailles, touillettes à boisson, tiges de ballons).

Quand il n'existe pas d'alternative satisfaisante au plastique, les États membres s'engagent à réduire leur consommation.

D'autres mesures ont été prises : des objectifs de collecte pour les bouteilles ; l'obligation de rendre les bouchons solidaires des bouteilles ; l'étiquetage de certains produits ; l'application du principe « pollueur-payeur » pour les producteurs de plastique, de cigarettes (les filtres contiennent du plastique) et de matériel de pêche qui devront prendre en charge une partie des coûts de la collecte des déchets. « L'instrument juridique le plus ambitieux au monde en matière de déchets marins », s'est félicité Frans Timmermans, le vice-président (socialiste) de la Commission, réputé pour sa formidable emphase dès qu'il s'agit de vanter les mérites de l'Union européenne (UE).

Dans un effort louable de transparence et d'exhaustivité, les institutions éparpillent sur leurs sites un nombre fascinant de documents, rédigés dans un style parfaitement insaisissable.

Ces derniers mois, le Néerlandais, très proche du président de la Commission Jean-Claude Juncker et par ailleurs candidat à sa succession, a tout fait pour que la directive plastique aboutisse. Tout a commencé en novembre 2017, pendant une journée de team building organisée pour les fonctionnaires européens de la direction générale de l'environnement, un service bruxellois. Ce matin-là, M. Timmermans, invité à ouvrir la journée, commence par prendre un café avec le directeur général, l'Espagnol Daniel Calleja Crespo et certains membres de son équipe. Ils discutent de la stratégie sur le plastique que la Commission doit adopter début janvier 2018. Il s'agit de faire des propositions pour « transformer la manière dont les produits sont conçus, fabriqués, utilisés et recyclés dans l'UE ».

Le projet est ambitieux, mais voilà, M. Timmermans trouve qu'il manque quelque chose de vraiment concret sur les déchets plastiques marins, un élément qui obligerait les États membres à agir vite et fort et qui montrerait que l'Europe n'entend pas laisser l'océan se remplir de touillettes et de pailles. Il aurait dit quelque chose comme « Hum... il y a encore une lacune », avant de lancer à Daniel Calleja Crespo : « Est-ce que vous ne pouvez pas faire une proposition législative sur le plastique ? Je sais

qu'il est déjà trop tard, mais est-ce que c'est possible ? » Le directeur général n'a pas répondu tout de suite. Il s'est tourné vers les membres de son équipe. « On peut le faire ? » Eux : « On va le faire. »

On ignore si cette anecdote promet davantage les qualités du vice-président que celles des journées de team building, mais toujours est-il que la machine s'est mise en branle.

Et la machine européenne qui se met en branle, ça n'est pas rien. Ce sont des centaines d'acteurs mobilisés et autant de textes qui circulent entre des dizaines de structures aux noms parfois voisins – dans un effort louable de transparence et d'exhaustivité, les institutions éparpillent sur leurs sites un nombre fascinant de documents, rédigés dans un style parfaitement insaisissable.

Si on ne sait pas toujours comment va s'achever le processus, il démarre toujours à la Commission, qui a le monopole de l'initiative législative. En son sein, c'est à la direction générale de l'environnement qu'a été confiée la tâche de rédiger une proposition de directive. Après avoir réalisé une analyse d'impact, c'est-à-dire l'étude du coût et des bénéfices d'un tel projet – un travail laborieux et minutieux lui-même soumis à nombre d'étapes de validation –, la Commission est parvenue à soumettre une ébauche de texte au Parlement le 28 mai 2018.

« Le projet de la Commission était très bien, j'irais même jusqu'à dire ambitieux, ce qui ne nous a pas empêchés de l'améliorer », explique Frédérique Ries, la rapporteure du texte (groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe). Entourée de ses « shadow rapporteurs » – un député par groupe politique –, cette ancienne journaliste star de la télévision belge et eurodéputée depuis vingt ans, désignée pour porter le texte jusqu'à son adoption, a passé trois saisons à le défendre.

En déposant son sac « I love Europe » sur le banc d'un café à proximité du grand bâtiment de verre qui abrite le Parlement européen à Bruxelles, elle rappelle, volubile et souriante, qu'entre sa nomination en mai 2018 et la remise de son projet de rapport en juillet (il s'agit d'une série d'amendements apportés au texte) il ne s'est écoulé que cinq semaines. « C'est exceptionnel, j'irais jusqu'à dire unique, insiste-t-elle. En vingt ans, je n'ai jamais vu ça. La directive sur les produits chimiques : cinq ans. Celle sur le tabac : trois ans... Et là, entre le travail de la Commission et la poignée de main finale, il s'est écoulé huit mois ! »

Pourquoi est-ce allé si vite ? Frédérique Ries : « Il y a quatre ans, quand on a légiféré sur les sacs en plastique, Timmermans était singulièrement moins ambitieux. Mais, là, il s'est engagé pleinement. Il y a eu une évolution des mentalités. »

Au cours des deux dernières années, et après des décennies d'orgie plastique, plusieurs événements notables ont contribué à précipiter son déclin. La députée rappelle que le premier facteur, « reluisant ou pas », est la fermeture du marché chinois au traitement des déchets plastiques du monde entier.

« Ensuite, et c'est crucial, il y a eu une appropriation exceptionnelle du sujet par les opinions. » Elle salue notamment le rôle de Blue Planet 2, diffusé sur la BBC en octobre 2017. Les images de tortues étouffées par des sacs en plastique et de plages souillées sur des kilomètres au large du Pacifique, pourtant loin de toute présence humaine, sont devenues insupportables pour l'opinion. « Moins angélique : le calendrier, poursuit Ries. L'UE a besoin furieusement, dramatiquement, de jolies histoires. Il nous fallait celle-là pour les élections. »

Le lobbying fait partie intégrante de la vie européenne. Ces groupes, à l'existence officielle, recourent à un éventail de manœuvres pour influencer les prises de décision.

Loin de l'archipel de bâtiments austères et écrasants du quartier européen, dans les bureaux de Surfrider, installés dans un immeuble éco-rénové du centre de Bruxelles, on souligne que le travail n'a pas été si facile : « Ça ne s'est pas fait en un claquement de doigts : tout cela représente vingt ans de campagnes de sensibilisation. »

L'ONG parle tout de même d'une « bonne surprise ». « L'annonce de la proposition de directive a créé beaucoup d'émotion dans la bulle autour des institutions. Tout ce petit monde a été pris de court », confirme un fonctionnaire du Parlement. Par « bulle autour des institutions » et « petit monde », il faut comprendre « représentants d'intérêts », ou « lobbys ».

Le lobbying, s'il est souvent présenté comme suspect, fait partie intégrante de la vie européenne. Ces groupes, à l'existence tout à fait officielle (un registre les recense), recourent à un éventail de manœuvres plus ou moins occultes pour influencer les prises de décision. Ils déploient leurs talents dès le travail en Commission, l'échelon de base, là où se décident les textes. « Le lobbying peut sembler négatif mais, pour nous, c'est très important d'être à l'écoute de tous », explique une fonctionnaire de la Commission qui a suivi le dossier. « On ne défend rien d'indéfendable, approuve la Fédération de la plasturgie et des

composites. Par ailleurs, on n'aime pas ce terme qui suggère qu'on reste dans une antichambre, ce qui est faux. On rentre à l'intérieur. »

De fait, pendant tout le cheminement du texte, les lobbyistes sont en contact étroit avec des « cibles clés » : les rédacteurs du projet, les commissaires, leurs collaborateurs, les ministres des Etats membres, les parlementaires et, surtout, la rapporteure.

« Pour moi, ONG, industriels, membres de la Commission ou ambassadeurs des Etats membres... ce sont des lobbys, au sens de partie prenante », explique Frédérique Ries. En général, les échanges sont fort civils. Seule exception : les lobbyistes du cabinet Eamonn Bates, qui représente des géants de l'industrie des fast-foods et de l'emballage : « Ils m'ont dit qu'on ne comprenait rien aux enjeux et quelque chose comme "on vous a à l'œil". C'est ridicule de représenter ainsi ses clients, et contre-productif. »

Frédérique Ries a fait le calcul : entre mai et juillet 2018, elle a eu une trentaine de rendez-vous avec des lobbyistes. Sans compter ceux de son assistant, les heures passées au téléphone et les dizaines de « notes de position » reçues. Ces courriers de quelques pages envoyés aux députés présentent un avis ainsi que des suggestions précises d'amendements. Les députés n'étant pas tous des experts du recyclage, des « bioplastiques » ou de la pêche internationale, les lobbys se proposent ainsi de les « guider », voire de rédiger pour eux les modifications à apporter.

« On a rencontré un certain nombre d'eurodéputés, dans leurs pays et à Bruxelles, pour essayer de leur faire porter des amendements », explique Plastics Europe. Dans sa note de position du 18 octobre 2018, à quelques jours du vote, cette association européenne de producteurs encourageait les élus à exiger une définition plus précise de ce qu'est un produit plastique à usage unique. « Les emballages alimentaires qui ne sont pas réutilisables ont une longue durée d'utilisation : ils servent par exemple au transport du produit. »

De son côté, la Fédération de la plasturgie a plaidé pour le sauvetage des contenants en polystyrène expansé (les barquettes jaunes oblongues dans lesquelles échouent frites et kebabs), « produits dans des volumes importants en Europe ». Les géants de l'industrie ne sont pas les seuls à intervenir.

« La loi ne se fait pas sans nous, souligne l'ONG de protection des océans et de leurs usagers Surfrider. Mais on se sent David contre Goliath. » Les lobbys environnementaux, présents à Bruxelles, travaillent de la même manière que ceux du secteur privé, mais avec « une grande inégalité de moyens ».

Les grands cabinets ont de quoi lancer des campagnes massives de mailings, des grands colloques, de multiplier les rendez-vous physiques et d'organiser cocktails et autres réceptions où se croisent politiques et grands patrons. Pour peser sur les débats autour de la stratégie plastique, plusieurs ONG, regroupées au sein de la coalition Rethink Plastic au cours de l'été 2017, ont rivalisé d'imagination : nettoyage de plages en présence de députés, happenings médiatisés devant le Conseil et le Parlement les jours de vote... Car, si elles ont moins de moyens, elles disposent d'un levier important pour faire bouger les députés : l'opinion publique.

Durant le travail parlementaire à l'automne 2018, les échanges entre Rethink Plastic et certains députés ont été intenses et étroits. « Notre action a surtout consisté à ce que la proposition ne soit pas détricotée, confirme Laura Châtel, de l'association écologiste Zero Waste France. On surveille les manœuvres des lobbys sur la définition des termes : c'est là que le texte peut être vidé de sa substance. »

Le 24 octobre 2018, tout ce monde a transhumé au Parlement de Strasbourg afin que les 751 députés, certains dûment briefés, débattent du sujet dans toutes les langues. En italien, les avis émis étaient plutôt chagrins : le pays compte beaucoup de producteurs de bioplastiques, dont Novamont, leader dans le développement de ces nouvelles matières « biosourcées et compostables ».

A leur grande consternation, le 24 octobre 2018, le Parlement européen a adopté le projet de directive à une large majorité (571 voix pour). L'interdiction ou la réduction de la consommation de dix objets jetables en plastique ont été conservées, quel que soit le matériau qui les compose – plastique dérivé du pétrole ou du maïs. Quant à la biodégradabilité de ces plastiques alternatifs, elle a été jugée incertaine : ce qui est biodégradable dans un jardin ne l'est pas forcément dans l'eau.

En dépit de ses tentatives d'intervention auprès de la Commission et du Parlement, le fabricant n'a donc pas réussi à faire entendre sa voix. « Les députés n'ont pas vraiment eu le temps de se pencher sur ce texte engagé dans un contexte émotionnel, déplore Christophe Doukhi-de Boissoudy, le directeur général de Novamont France. Cette directive, j'ose le dire, pourrait

marquer la mort de toute cette activité. » Une fonctionnaire : « Ils sont mécontents parce qu'on ne les a pas présentés comme la solution miracle. Parce que ça n'est pas le cas ! »

D'autres sont moins chagrins, notamment les députés parvenus à faire passer leurs amendements. Après avoir échoué quelques mois plus tôt à les faire adopter au sein de la commission environnement du Parlement, l'eurodéputé français Younous Omarjee (La France insoumise) a réussi lors de cette séance à ajouter au texte l'élaboration, d'ici à 2022, d'un programme à l'échelle de l'UE pour nettoyer les océans de ses déchets plastiques et l'interdiction de l'utilisation de produits chimiques dangereux dans la composition de produits sanitaires (serviettes hygiéniques, tampons...).

Victoire ? Non, le texte n'a pas fini sa route. Il doit encore être approuvé par le Conseil de l'UE (la réunion des ministres des vingt-huit pays membres, présidée à tour de rôle par un Etat) et par le Parlement européen. Avant cela, les deux institutions négocient pendant le trilogue.

Ce nom peu engageant, du pur jargon européen, désigne une étape souvent clé des propositions législatives, le moment le plus trépidant, le plus crucial mais aussi le plus secret du processus. Il s'agit de réunions informelles tenues à huis clos entre le Parlement, la Commission et le Conseil de l'UE.

Lorsque ces négociations aboutissent à un accord de compromis, c'est cet accord qui est ensuite adopté. C'est donc là que s'élabore le texte final. Paradoxalement, alors que l'UE s'applique à afficher la plus grande transparence dans toutes les étapes antérieures, ce moment est longtemps demeuré parfaitement opaque. Rien ne filtrait, ni les dates, ni les comptes rendus, ni les positions des institutions. Si les critiques vives contre le secret ont poussé les institutions à communiquer un peu plus sur ces réunions, aucun document n'est rendu public à son issue.

Ces discussions, engagées le 6 novembre 2018 pour la directive plastique, se tiennent soit au Parlement, soit au Conseil. Physiquement, les positions autour de la table définissent les rôles : les représentants du Conseil et du Parlement, les deux colégislateurs, se font face, et la Commission est installée au milieu. Son rôle est celui de « facilitateur » : s'il y a un conflit ou un blocage (toujours précédés de « petit » dans la bouche des fonctionnaires), la Commission doit trouver une manière d'en sortir. Une image des trois institutions telles qu'elles sont censées fonctionner : le Conseil et le Parlement décident ; la Commission se borne à proposer.

La troisième et dernière réunion du trilogue s'est ouverte le 18 décembre 2018, à 18 heures, dans le bâtiment du Conseil déserté avant les fêtes de Noël.

« C'est très physique, raconte Frédérique Ries. On a fini au petit matin, sans s'interrompre. Le café, c'était en négociant ! » Autour de la table, une quarantaine de personnes – et des bouteilles en verre. Côté Commission : outre des membres de la DG, Karmenu Vella, commissaire à l'environnement, aux affaires maritimes et à la pêche, avait fait le déplacement. Du côté du Conseil, présidé par les Autrichiens, les représentants des Etats membres. Du côté du Parlement, la rapporteure (seule de son camp habilitée à prendre la parole), ses « shadows rapporteurs » (qui murmurent à son oreille) et leurs assistants. Et aux côtés de chaque partie, leurs équipes d'experts et de juristes.

A quoi ça ressemble ? « En partie, à un festival de récriminations », répond un habitué de cet exercice, rappelant que les Etats membres n'ont ni les mêmes intérêts ni le même niveau d'équipement ou de savoir-faire.

Florilège, rapporté par des participants aux trilogues : les Polonais ont ouvert le feu en disant « pas question de consigner 90 % des bouteilles pour 2025 » – le délai a été repoussé à 2029 ; les Italiens sont restés constants : épargner leur plastique biodégradable ; les Finlandais et les Suédois ont cherché à protéger leurs gobelets en carton – mais qui en réalité contiennent un film plastique pour assurer leur étanchéité ; les Autrichiens eux-mêmes sont arrivés cette nuit-là avec leur propre assiette en plastique à protéger. Les intérêts des industriels ont également pesé. Tels ceux du Français Total qui s'est associé avec le leader néerlandais de l'acide lactique Corbion dans le dessein de devenir le plus grand acteur du bioplastique.

Au milieu de la nuit, la ministre autrichienne, jeune mère, s'est exclamée pour plaisanter « le bébé va se réveiller ! », ce à quoi le DG environnement a répondu qu'il s'occuperait de donner le biberon au nourrisson s'il le fallait.

Une source à la Commission résume : « Le Parlement défend sa proposition, le Conseil freine des quatre fers et la Commission modère. Concernant les amendements votés par le Parlement, on peut dire que le mandat du Conseil, c'est de dire non, non et non. »

En début de soirée, c'est une diplomate autrichienne qui présidait. De quoi donner des suées à la rapporteure Ries. « Moi, mon mandat, c'est le vote du Parlement, je porte ce qu'a voté la plénière. J'ai poussé sur chacun des points, mais la diplomate a des lignes rouges qu'elle ne peut pas dépasser. » Au milieu de la nuit, la ministre autrichienne l'a relayée. « Heureusement qu'elle est venue : elle avait plus de latitude pour faire des compromis. »

Comme toute négociation, celles-ci ont essentiellement porté sur des délais à rallonger ou des objectifs à réduire. Un jeu classique où il s'agit d'être endurant. Prenons l'objectif d'atteindre un taux de collecte séparée de 90 % des bouteilles plastique à l'horizon 2025. Le Conseil a dit non. L'objectif initial a baissé au fil des négociations jusqu'à 77 %. « D'habitude, c'est plutôt des chiffres ronds », remarque une fonctionnaire comme pour expliquer pourquoi les négociations ont duré douze heures et demie.

Au milieu de la nuit, la ministre autrichienne, jeune mère, s'est exclamée pour plaisanter « le bébé va se réveiller ! », ce à quoi le DG environnement a répondu qu'il s'occuperait de donner le biberon au nourrisson s'il le fallait. Tant qu'elle restait. La ministre a souri. « Sa présence jusqu'au bout et celle du commissaire Vella signifiaient qu'un accord était attendu à l'issue de cette dernière réunion », explique un participant.

C'est finalement au petit matin, à 6 h 30, le 19 décembre, que les trois institutions sont parvenues à un accord. Les heures qui ont suivi, chaque camp a fait le décompte de ses victoires et de ses échecs.

Les amendements de Younous Omarjee n'ont pas survécu au trilogue. « Je trouve cela malheureux pour les groupes majoritaires, qui votent des amendements pour faire bonne figure lorsque le vote est public et qui, une fois derrière des portes closes, finissent par voter ce que les lobbys demandent, dénonce-t-il. La position du Parlement européen est tout simplement balayée par des trilogues informels et antidémocratiques. »

Laura Châtel, de Zero Waste, regrette la version précédente du texte : « Le Parlement était plus ambitieux. Les objectifs chiffrés de baisse de la consommation des gobelets et des contenants alimentaires ont été retirés. Les États membres qui le souhaitent peuvent carrément les interdire. »

La rapporteure voulait des objectifs quantifiés sur les mégots (les filtres constituent le deuxième déchet en plastique retrouvé sur les plages européennes), mais ni la Commission ni les États membres n'ont soutenu ce retour au monde des Gitanes sans filtre (tant pis si les filtres sont polluants et toxiques pour les fumeurs). « On a une législation chimique, on a une agence qui s'occupe de ça. C'est mélanger les genres », justifie un négociateur.

Mais cette dernière n'est-elle pas censée seulement faciliter les négociations ? « On est un peu les experts, neutres, qui rappelons le cadre de la négociation mais, si on dit niet, ça n'aide pas celui qui propose », reconnaît une source à la Commission. La rapporteure a obtenu que, comme pour les serviettes hygiéniques, les tampons et lingettes humides, le marquage des paquets de cigarettes informe les consommateurs de la présence de plastique. La Commission dispose d'un délai d'un an pour travailler sur l'étiquette exacte.

Pourquoi la rapporteure n'a-t-elle pas été plus tenace sur certains points ? « Le 19 décembre au matin, j'aurais pu pousser plus loin et dire "je veux continuer les négociations", répond Frédérique Ries. Mais on allait bientôt changer de présidence [l'actuelle est la roumaine], on n'avait plus de garanties d'avoir le texte en main pour les élections. Prendre le risque d'exposer la décision au prochain Parlement, c'était vraiment le saut dans l'inconnu... »

Et après ? Le texte définitif a été validé par le Conseil de l'UE et rendu public le 18 janvier 2019, traduit en vingt-quatre versions validées par des juristes et, enfin, il a été adopté formellement par le Parlement le 27 mars. Il faut désormais attendre l'approbation du Conseil européen – une formalité prévue avant les élections – et la publication du texte au Journal officiel, en juillet. Cette date marque le début du temps imparti aux États membres pour transposer la directive : deux ans.

L'industrie veillera évidemment à ce qu'elle ne soit pas « surtransposée » et les ONG environnementales, au contraire, à ce que les États optent pour les obligations les plus ambitieuses. Quant à la Commission, elle devra assurer son rôle de gardienne et s'assurer que tous les pays appliquent correctement cette législation. En réalité, c'est là que tout commence.

Zineb Dryef

Questions :

1. Qu'est-ce qu'une directive européenne ?

2. Sur quoi porte cette directive ? Dans quel type de compétence s'inscrit –elle ?
3. Repérez les différentes étapes d'élaboration et d'adoption de cette directive. La réponse aux questions 3 et 4 peut se faire sous forme de schéma
4. Pour chaque étape présentez l'institution et « les acteurs » non institutionnels qui interviennent. L'intérêt qu'ils représentent
5. A partir des documents montrez les différentes formes démocratiques du fonctionnement de l'Union européenne ?
6. Quelles sont les limites de ce fonctionnement ?