



Donnons ensemble une
nouvelle vie à nos produits.

Ambassade de France en Norvège
Service économique d'Oslo

Affaire suivie par : Citeo (Axel Darut,
Victor de Laleu) et Bruno Zanghellini

OSL 2021/046

Norvège : mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur et ambitions en matière d'économie circulaire

Introduction : quelle circularité des déchets en Norvège ?

La Norvège affiche l'un des taux de consommation par habitant les plus élevés au monde. Sur l'ensemble des matériaux consommés dans le pays, plus de 97% ne sont pas réinjectés dans l'économie.¹ Souvent cité comme un exemple, notamment pour l'efficacité de son système de collecte de ses bouteilles plastiques, la Norvège semble pourtant faire face au défi de sa propre linéarité. En effet, si tous les habitants de la planète vivaient comme les Norvégiens, plus de trois planètes seraient nécessaires².

Disposant d'un modèle de collaboration unique, fondé sur une coopération sociale et professionnelle tripartite entre organisations d'employeurs, d'employés et gouvernement, la Norvège a su développer des secteurs d'excellence, notamment dans le secteur pétrolier et gazier. Excellant dans le recyclage des bouteilles en plastique et en verre, avec un **taux aux alentours des 90%**, la Norvège se situe pourtant en dessous de la moyenne européenne, avec un taux de recyclage global inférieur à 50%. Malgré des atouts incontestables, la circularité des déchets en Norvège est donc partielle.

Membre de l'Espace économique européen (EEE), la Norvège est directement ou indirectement liée à plusieurs politiques européennes comme le **Pacte vert européen**³, et plus récemment par la mise en place du **nouveau plan d'action pour l'économie circulaire**⁴. Active sur les questions climatiques, notamment avec la présentation, début janvier 2021, d'une actualisation de sa CDN (Contribution déterminée au niveau national) avec comme objectif une diminution de **45% de gaz à effet de serre d'ici 2030**, la Norvège semble néanmoins manquer d'ambition spécifique sur le développement de sa circularité, notamment sur la question des déchets.

¹ La métrique de circularité de la Norvège est évaluée à 2,4%, selon le Circularity Gap Report 2021

² Open Data Platform. (n.d.). Global Footprint Network

³ En savoir plus sur le Pacte vert européen : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

⁴ En savoir plus sur le nouveau plan d'action pour l'économie circulaire : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/45cc30f6-cd57-11ea-adf7-01aa75ed71a1>

Mise en œuvre de la Responsabilité Élargie du Producteur (REP) en Norvège

Fonctionnement de la REP en Norvège

La directive⁵ européenne sur les emballages de 1994 **pose les jalons de la conception des emballages et du traitement des déchets d'emballages** : à la suite de cette directive, des accords industriels ont été conclus en Norvège, entre le gouvernement et les entreprises, afin de délimiter le système REP pour les emballages, allant de la période 1995 à 2017. **Depuis 2017, la REP emballages fait l'objet du chapitre 7 du Règlement norvégien sur les déchets**⁶.

Selon le Chapitre 7 du règlement, les producteurs qui mettent sur le marché au moins 1 000 kg par an d'un type d'emballage spécifique financent la collecte, le tri, le recyclage et les autres traitements des emballages usagés et des déchets d'emballages, en adhérant à une organisation de responsabilité des producteurs, approuvée par l'Agence norvégienne pour l'environnement. Les entreprises en charge de la REP **concluent des accords** avec les entreprises de déchets municipales et privées pour le tri et le recyclage des matériaux. Elles perçoivent une rémunération de la part des fabricants, en fonction de la quantité d'emballages qu'ils mettent sur le marché. Pour les plastiques, les entreprises en charge de la REP **organisent le transport et concluent des accords** avec les installations de traitement pour le tri et le recyclage des matériaux.

Depuis avril 2020, deux organisations à but non lucratif ont été approuvées comme entreprise en charge de la REP pour les emballages plastiques en Norvège : Grønt Punkt Norge et Norsirk.

- ✓ **Grønt Punkt Norge**⁷ (Green Dot Norway), créé en 1997 était, jusqu'en septembre 2019 le seul opérateur REP pour les emballages en plastique. Green Dot Norway est une société **privée à but non lucratif**, dont les actionnaires sont les six sociétés norvégiennes de matériaux d'emballage : verre, métal, plastique, polystyrène, papier brun et carton. Green Dot Norway perçoit les droits de licence au nom de ces sociétés : en outre, elle gère les **systèmes de récupération** des emballages plastiques, des cartons à boissons et des cartons provenant des ménages (y compris les écoles), de la pisciculture, du commerce et de l'industrie.
- ✓ En septembre 2019, Norsirk, par le biais de leur filiale Emballasjeggjenvinning AS, a été approuvé par l'Agence norvégienne de l'environnement pour **gérer une pratique concurrente des mêmes types de matériaux** (verre, métal, plastique, polystyrène, papier brun et carton). Avant septembre 2019, les activités REP de Norsirk ne concernaient que les déchets d'équipements électriques et électroniques ainsi que les piles.

Compétences des municipalités

Les municipalités norvégiennes sont responsables de la collecte et du traitement des déchets ménagers⁸, selon l'article 7 du Règlement norvégien sur les déchets, **en finançant leurs coûts grâce aux redevances payées par les ménages**. Souvent organisées à partir de **coopérations intercommunales**, les municipalités séparent financièrement les déchets commerciaux des déchets ménagers. Concernant la question du traitement des déchets, **les municipalités sont conseillées par 18 gouverneurs de comté (l'équivalent d'un préfet de région)**⁹, qui constituent les gouvernements régionaux. Les gouverneurs octroient les autorisations concernant les installations de tri, les décharges et les installations d'incinération.

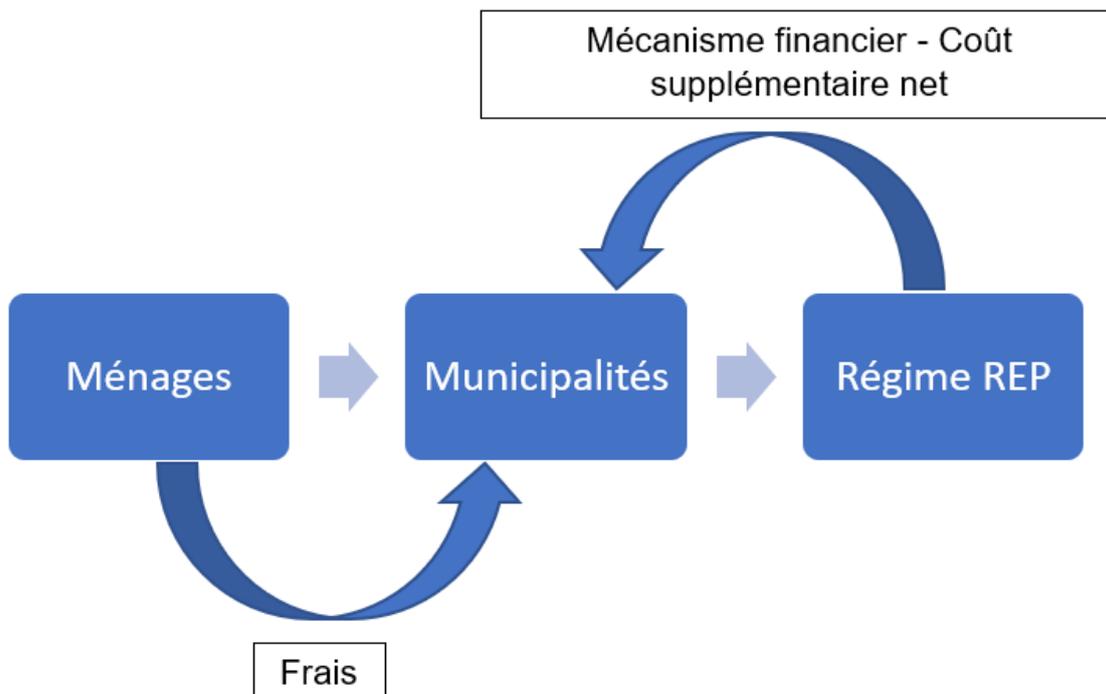
⁵ Directive emballages et déchets d'emballages : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI21207>

⁶ Chapitre 7 « Déchets d'emballages » du Règlement sur les déchets norvégien : <https://www.environmentagency.no/legislation/waste-regulations/chapter7-packaging-waste/>

⁸ Packaging waste in Norway Framework for EPR and impacts of new regulations <https://www.samfunnsbedriftene.no/media/2729/epr-norway-gpn-aug-2017.pdf>

⁹ La norvège n'est pas un Etat décentralisé.

Si la plupart des municipalités du pays **disposent de systèmes de collecte sélective**, elles disposent aussi d'une grande liberté concernant le **tri à la source** : il existe donc de nombreuses divergences concernant le tri du plastique. Par exemple, certaines municipalités ont investi dans des **installations centralisées pour les déchets plastiques**. Cette divergence concernant les déchets plastiques est aujourd'hui remise en question. En effet, un règlement sur les exigences des municipalités et des entreprises en matière de tri et de recyclage des biodéchets et des plastiques a été soumis à consultation en janvier 2021¹⁰. **La proposition souhaite que le tri et le recyclage des emballages en plastique provenant des entreprises, et des ménages soient considérablement augmentés.**



Le système de consigne norvégien : un modèle efficace qui complète la REP

Fonctionnement du système de consigne pour recyclage

La Norvège a mis en place dès 1902 un système de consigne, initialement pour collecter les bouteilles en verre¹¹. Celui-ci a évolué pour traiter des déchets plastiques des ménages. Le dispositif actuel, géré par **Infinium**¹², **une organisation privée à but non lucratif**, a été instauré dans les années 1990. Ce système de consigne n'est pas obligatoire mais il est **fortement incitatif tant pour les producteurs que pour les consommateurs de bouteilles en plastique (PET)**¹³.

¹⁰ Proposition de règlement sur le tri des biodéchets et des déchets plastiques (Forslag til forskrift om sortering av bioavfall og plastavfall) <https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2021/januar-2021/forslag-til-forskrift-om-utsortering-av-bioavfall-og-plastavfall/>

¹¹ Les emballages en verre ne font plus actuellement l'objet de consigne.

¹² Fondé en 1996 sous le nom de Norsk Resirk, Infinium a commencé ses activités en 1999 et est détenu par les producteurs de boissons et les producteurs d'épicerie norvégiens : - Virke Kiosk og Bensin (1.5 %) - Dagligvareleverandørens Servicekontor (7.5 %) - NHO Mat og Drikke (7.5 %) - COOP Norge AS (15.0 %) - Dagligvarehandelens Miljøforum AS (33.5 %) - Bryggeri- og Drikkevareforeningens Servicekontor AS (35 %)

¹³ Le PET (Polyéthylène Téréphtalate) est une matière plastique utilisée pour la fabrication de bouteilles. A noter que le système de consigne norvégien fonctionne également pour les canettes en aluminium.

D'une part, du côté des consommateurs, l'incitation à faire le tri sélectif est forte : pour se voir rembourser le prix de la consigne, ils doivent **apporter les bouteilles en plastique usagées dans les supermarchés où des machines permettent à la fois de collecter les bouteilles et de restituer le prix de la consigne**. Les détaillants alimentaires ont l'obligation d'offrir un service de consigne mais peuvent décider de la manière d'organiser la collecte dans leurs locaux - soit avec une machine (Reverse Vending Machine - RVM), soit par une collecte manuelle. Il existe environ 3 700 points de collecte de RVM en Norvège (97 % de la collecte totale) et 12 000 points de collecte manuelle (3 % de la collecte totale). Les bouteilles en plastique collectées sont ensuite acheminées (sous forme compressée dans le cas des RVMs) vers des centres de recyclage. La valeur de la consigne en Norvège varie en fonction de la taille du contenant. Pour renforcer le caractère incitatif, **les prix des consignes ont été augmentés en 2018**¹⁴. Pour les bouteilles en plastique < 0,5 L, la consigne s'élève à 2 NOK, soit € 0.20, et pour les bouteilles en plastique > 0,5 L, la consigne s'élève à 3 NOK soit € 0.30.¹⁵

D'autre part, le système de consigne norvégien s'inscrit dans le **principe de Responsabilité Étendue du Producteur (REP)**, présenté dans la Directive européenne cadre Déchets (2008/98/CE)¹⁶, et selon lequel les entreprises doivent prendre en compte le coût environnemental du produit tout au long de son cycle de vie, en incluant son recyclage éventuel. Ainsi, les entreprises qui produisent ou importent des bouteilles en plastique PET en Norvège sont soumises à une **taxe environnementale (3,5 NOK par bouteille soit environ € 0,35) qui varie en fonction de la proportion totale de bouteilles en plastique recyclées chaque année**. Autrement dit, les entreprises sont incitées à souscrire au système de consigne auprès d'Infinitem car elles peuvent alors bénéficier d'une exonération partielle ou totale de cette taxe environnementale¹². Depuis 2018, **pour être exempté de la taxe environnementale, le taux de retour des canettes et des bouteilles en plastique doit atteindre au moins de 95 %**.

Un système particulièrement performant

Le système de consigne norvégien est particulièrement efficace : en 2019, **89,4% des bouteilles en plastique ont été collectées**. Autre excellent résultat, 80 % de plastique recyclé entre désormais dans la fabrication des bouteilles. Aussi, un nombre croissant de pays européens ont récemment témoigné de leur intérêt pour la mise en œuvre ou le retour à un système de consigne. Le **gouvernement britannique** a par exemple confié en mars 2018 sa volonté de consulter les fabricants et les consommateurs de plastique sur la mise en place d'un système de consigne.

Un système REP performant, mais qui souligne une marge de progression importante

Les limites de la REP

Selon les résultats d'une étude commandée par l'Agence norvégienne pour l'environnement, auprès du cabinet de conseil Konsultentselskapet COWI, environ **1/3 des emballages plastiques mis sur le marché norvégien en 2019 n'étaient pas rattachés à une société de retour agréée**. Ce phénomène de **passager clandestin** s'explique par le fait que le montant à payer de la part des producteurs pour la mise en marché de matériaux plastiques, dans le cadre de la REP, est particulièrement élevé, ce qui crée une **désincitation à l'adhésion obligatoire**. Il s'explique également par une caractéristique spécifique du marché norvégien des boissons et des produits alimentaires : l'importance des importations parallèles (majoritairement en provenance de Suède), provoquées par la différence de prix et l'existence de taxes norvégiennes (sur les boissons gazeuses, sur les boissons sucrées et édulcorées, sur le chocolat et les confiseries).

¹⁴ Voir Figure 4 de l'annexe.

¹⁵ **Rapport Reloop**

¹⁶ Cette directive est appliquée dans les politiques de gestion des déchets en Norvège, en tant que membre de l'Espace Economique Européen (EEE), puisqu'elle a été intégrée à l'accord EEE le 1^{er} juillet 2011.

De plus, bien que la Norvège ait mis en place des systèmes de REP, ceux-ci ne couvrent que certains produits plastiques¹⁷. Par exemple, la règle de 1000kg de mise sur le marché est particulièrement problématique, car elle élimine *de facto* une grande partie de certains types d'emballages à très faible densité, comme le polystyrène¹⁸. De plus, les opérateurs ne sont pas rémunérés pour le recyclage et le traitement des catégories de déchets hors-système REP, ils ne sont donc **pas incités à collecter ces types de déchets**. Les acteurs industriels norvégien du traitement des déchets appellent le gouvernement à prendre des mesures afin d'élargir la REP à tous les plastiques, afin d'accroître le taux de recyclage et donc éviter l'incinération.¹⁹

De plus, selon les derniers résultats d'Eurostat, plus de 60% des déchets traités en Norvège en 2018 étaient soit incinérés, soit enfouis. Pour Statistics Norway²⁰ **113 000 tonnes de plastiques ont été envoyées au recyclage en 2018**.²¹ La plupart des emballages plastiques et autres produits en plastique qui ne sont pas recyclés, sont destinés à l'incinération et à la valorisation énergétique. 141 000 tonnes de plastique ont été incinérées, et 18 000 tonnes de plastique ont été mises en décharge en 2018.

Repenser le système norvégien

Une étude commandée par le gouvernement norvégien au **cabinet Deloitte**, publiée en septembre 2020, revient sur les perspectives d'évolutions de l'économie circulaire en Norvège. Divisée en trois rapports distincts, l'étude examine les industries et les collaborations industrielles ayant le plus grand potentiel pour une circularité accrue (rapport 1), les obstacles empêchant la réalisation de ce potentiel (rapport 2), et les instruments politiques nécessaires pour réduire les principaux obstacles (rapport 3).

Le dernier rapport publié, portant sur les instruments politiques nécessaires pour réduire les principaux obstacles à la transition vers une économie circulaire, revient sur les chantiers à mettre en œuvre pour le gouvernement norvégien. Dans le cadre de l'évolution du système de traitement des déchets, **deux propositions centrales sont à souligner** :

- ✓ **Des systèmes de responsabilité élargie des producteurs (REP) plus nombreux et plus efficaces :**
 - Étendre la REP à des catégories de produits supplémentaires
 - Comblent les lacunes des systèmes de REP existants ;
 - Introduire des exigences et des incitations à l'écoconception et à la circularité dans les systèmes de REP
 - Introduire une couverture obligatoire des coûts nécessaires pour la collecte, la maintenance et le recyclage des flux de déchets couverts par la REP
 - Établir des registres de matériaux dans le cadre de tous les systèmes de REP

- ✓ **Clarifier les responsabilités et les exigences en matière de gestion des déchets :**
 - L'établissement d'un plan national pour le tri, le traitement et le recyclage des matériaux des déchets en Norvège ;
 - Des exigences harmonisées pour la collecte séparée des déchets recyclables vis-à-vis des municipalités et du secteur des entreprises ;
 - Des objectifs et des exigences plus élevés pour le recyclage des matériaux

¹⁷ Les emballages en plastique mis sur le marché par des entreprises qui mettent moins de 1000kg, les emballages en plastiques importés et certains types de plastiques comme les jouets ou les équipement de pêche ne sont pas rattachés à un système REP

¹⁸ La densité du polystyrène est évaluée à 1,03g/cm³, contre 1,38g/cm³ pour le PET

¹⁹ « Proposition d'une nouvelle réglementation sur le tri et le recyclage des matières plastiques »
<https://www.samfunnsbedriftene.no/aktuelt/avfall-og-ressurs/plasten-ingen-vil-ha/>

²⁰ Statistics Norway. Plastavfall. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/avfall/avfallstyper/plastavfall/>

²¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/archive/9/94/20201030084759%21Waste_treatment_by_type_of_recovery_and_disposal%2C_2018_%28%25_of_total_treatment%29.png

De plus, Deloitte recommande la mise en place d'instruments plus contraignants, comme des taxes environnementales sur les matières premières, et la **mise en place d'exigences réglementaires sur l'intégration de matières recyclées dans de nouveaux produits.**

La transition vers une économie circulaire : perspectives d'investissement et d'emplois

A l'échelle nationale et au-delà de ses frontières, la Norvège, puissance maritime, a fait de la **lutte contre la pollution plastique, en particulier dans les océans l'une de ses priorités politiques et diplomatiques.** Le recyclage des déchets plastiques apparaît comme la solution de valorisation à la fois la plus durable et la plus rentable par rapport à l'incinération et à l'enfouissement. En 2016, *Innovation Norway* estimait que l'expansion de l'économie circulaire – tout matériau confondu, plastique inclus - combinée à une stratégie de réduction des déchets, pourrait contribuer à la **création de 15 000 emplois en Norvège.** L'expansion de l'économie circulaire du plastique ne pourra certes pas prendre le relai du secteur des hydrocarbures mais elle représente une opportunité pour la Norvège qui souhaite développer des avantages comparatifs dans la transition écologique.

Une marge de progression encore importante

Le taux de recyclage des emballages plastiques en Norvège était de 42,4 % en 2016 contre 40,8 % en moyenne en Europe²². Si la Norvège fait partie des bons élèves – sur 30 pays européens, elle occupe la 12^{ème} place du classement – en matière de recyclage des déchets plastiques, **le recours au plastique recyclé demeure néanmoins insuffisant.** Un groupe de chercheurs scandinaves a récemment publié une étude²³ dans laquelle ils s'interrogent sur les raisons du faible recours au plastique recyclé dans les pays nordiques. D'après eux, **le plastique recyclé peine encore à être durablement compétitif par rapport au plastique vierge** et, face à la **volatilité des prix du plastique recyclé²⁴,** les entreprises ne sont pas incitées à investir à long terme pour **adapter leur processus de production à son usage.**

En outre, le Conseil des Ministres nordiques²⁵ reconnaît que la **chaîne de valeur du plastique recyclé reste encore caractérisée en 2018 par un manque de coordination des différents acteurs.** Au niveau de la production tout d'abord, les plasturgistes n'anticipent pas le recyclage et encore moins les attentes des consommateurs de plastique recyclé. Aussi, lors de l'achat de plastique recyclé, les entreprises peuvent être sujettes à des **incertitudes sur ses caractéristiques techniques (faible traçabilité des produits contenus dans le plastique recyclé)** ou sur la sécurité de l'approvisionnement. Ce manque de structuration entre les différents acteurs explique ce recours insuffisant au plastique recyclé.

L'économie circulaire, secteur innovant au cœur de la transition écologique

En juin 2017, le Gouvernement norvégien a publié un **Livre blanc sur l'économie circulaire²⁶, présentant une Stratégie Plastique nationale.** Ayant pour objectif de réduire la pollution plastique, cette stratégie **présente l'économie circulaire comme un volet majeur de la transition écologique.**

²² Voir Figure 5 de l'annexe.

²³ "Plastic recycling in the Nordics: A value chain market analysis", Leonidas Milios, Lena Holm Christensen, David McKinnon, Camilla Christensen, Marie Katrine Rasch, Mikael Hallstrom Eriksen, Waste Management, juin 2018.

²⁴ Lorsque les cours du pétrole baissent, la demande de plastique vierge augmente au détriment du plastique recyclé. Ainsi, la demande de plastique recyclé est instable car soumise aux variations du prix du plastique vierge, lui-même indexé sur les cours du pétrole brut.

²⁵ Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède, Îles Féroé, Groenland et Åland

²⁶ Pour l'ADEME, l'économie circulaire est « un système économique d'échange et de production qui vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer notre impact sur l'environnement. Il s'agit de découpler la consommation des ressources de la croissance du PIB tout en assurant la réduction des impacts environnementaux et l'augmentation du bien-être ».

L'une des mesures envisagées consisterait à rendre obligatoire le tri et le recyclage des différents types de plastique, aussi bien par les ménages que par les entreprises.

Des entreprises norvégiennes de l'économie circulaire se positionnent déjà comme des acteurs à la **pointe de l'innovation verte**. Une start-up norvégienne, **Quantafuel**, a ainsi fait parler d'elle en 2018 avec l'ouverture de sa première usine de transformation des déchets au Danemark. L'entreprise envisage de construire une seconde usine à Oslo dès 2019 avec la capacité de traiter 60 tonnes de déchets plastiques par jour. Depuis 2007, elle développe une technique qui consiste à **chauffer le plastique pour le recycler en carburant**. Même si la combustion de ce carburant dans un moteur de voiture émet la même quantité de carbone que le diesel traditionnel, il est considéré comme un carburant à faible teneur en carbone car son processus de fabrication diminue les émissions de CO₂ par rapport à l'extraction traditionnelle d'hydrocarbures. La marque norvégienne **Norrøna est un autre exemple d'acteur innovant** puisqu'elle fabrique des vêtements en laine polaire principalement à partir de bouteilles plastiques **collectées en Norvège**. Dès 2012, cette entreprise a été **l'une des premières au monde** à proposer des vêtements de sport intégralement fabriqués à partir de matériaux recyclés. Le processus permet une réduction de 20 % des émissions de combustible fossile par rapport à un processus de fabrication traditionnel (avec des fibres de polyester vierges).

Les initiatives de développement d'une économie circulaire autour du plastique restent cependant pour le moment peu nombreuses. Le Gouvernement réfléchit, au-delà des incitations à recycler, aux moyens d'**encourager les débouchés pour les filières de plastique recyclé**. **Labelliser ou certifier** les différents types de plastique recyclés permettrait par exemple d'améliorer la traçabilité de ses composants et donc d'accroître la confiance des entreprises susceptibles d'acheter du plastique recyclé.

Les ambitions pour développer la circularité de l'économie norvégienne

Renforcer la transposition des exigences européennes

En tant que membre de l'Espace Economique Européen, la Norvège est directement concernée par la directive-cadre révisée sur les déchets (UE) 2018/851, adoptée le 30 mai 2018 qui modifie la directive-cadre de l'UE sur les déchets (2008/98 / CE). Les modifications apportées à la directive-cadre sur les déchets comprennent **des objectifs accrus en matière de recyclage des déchets**, et notamment des déchets municipaux. Les changements de cette directive impliquent également une **harmonisation dans la méthode de calcul du recyclage**, et une **responsabilité des producteurs élargie**. La révision de la directive implique l'implémentation de nouveaux objectifs pour le recyclage et le réemploi : **55% en 2025, 60% en 2030 et 65% en 2035**.

Dans une note²⁷ publiée le 8 octobre, le gouvernement revient sur les implications pour la Norvège de la révision de la directive :

- ✓ **De nouveaux objectifs de recyclage des matériaux** et des exigences en matière de collecte séparée des déchets biologiques et des textiles ;
- ✓ **La mise en place d'exigences minimales** pour les systèmes REP ;
- ✓ **L'harmonisation des méthodes de calcul** pour les taux de recyclage ;
- ✓ **La mise en place de mesures visant à réduire la quantité de déchets produits.**

Le rôle primordial de l'Agence norvégienne pour l'environnement

En février 2020, l'Agence norvégienne pour l'environnement a proposé²⁸ une **modification du Règlement sur les déchets**, afin de **mettre en œuvre les exigences de la nouvelle directive**

²⁷ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/des/endring-av-rammedirektivet-for-avfall-del-av-pakke-sirkular-okonomi/id2502169/>

²⁸ *Norwegian Environment Agency (2020). Overordnet vurdering av produsentansvar for emballasje og opprydning av forsøpling*

européenne sur les emballages et les déchets d'emballages et pallier les limites du système actuel impliquant notamment :

- ✓ **Un changement de définition** dans les entités concernées par la REP, passant de « emballeurs et remplisseurs » à « producteurs, importateurs de produits d'emballages et importateurs de produits emballés » ;
- ✓ **Une augmentation de l'objectif de recyclage des emballages en plastique de 30 % à 47 % d'ici 2025 et 52 % d'ici 2030** ;

En mars 2021, l'Agence a publié un rapport²⁹ examinant les responsabilités actuelles des producteurs et évaluant la possibilité de modifier et de développer les régimes REP. En évaluant l'impact des évolutions réglementaires actuelles, ce rapport permet d'**envisager plusieurs perspectives d'évolution du système**, s'articulant notamment avec les **exigences européennes**, à la fois dans le cadre de la révision de la directive-cadre sur les déchets, mais aussi plus récemment sur l'entrée en vigueur de la directive relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

Les ambitions gouvernementales pour accélérer l'économie circulaire restent cependant limitées. L'économie circulaire ne fait pas partie des priorités des dispositifs de relance, eux-mêmes limités, qui ont été rendus publics depuis la mi-2020. ceux-ci restent centrés sur les ERNC.

Les enjeux environnementaux et économiques relatifs aux déchets en Norvège

Une pollution plastique croissante, majoritairement maritime

Les déchets plastiques **représentent une importante source de pollution potentielle**, menée par la production de déchets des ménages norvégiens. Ainsi, selon SSB, l'Institut de statistiques norvégien, les ménages ont produit presque 40 000 tonnes de déchets plastiques en 2016, et la proportion de plastique consommé augmente chaque année alors même que **le nombre total de déchets produits par les ménages est en baisse**. L'industrie, relativement peu développée en Norvège, elle, était à l'origine de 39 000 tonnes de déchets plastiques en 2016 tandis que le secteur tertiaire en émettait presque 30 000 tonnes.

Toutefois, ces déchets plastiques ne semblent pas représenter le danger le plus important en matière de pollution. Le territoire norvégien apparaît globalement préservé de la pollution plastique terrestre, les Norvégiens étant culturellement très tournés vers la nature et attachés à sa préservation³⁰. Mais la pollution plastique maritime représente une véritable source d'inquiétude pour la Norvège : le Miljødirektoratet, l'Agence norvégienne de l'environnement, estime que **sur les 8000 tonnes de microplastiques émises par le pays³¹, la moitié finit chaque année dans les océans**. L'Institut Polaire Norvégien a également souligné la **concentration croissante de plastique dans l'Océan Arctique** : à l'ouest de l'archipel du Spitzberg par exemple, la densité de fragments de plastique au km² a

²⁹ Rapport - Gjennomgang av utvidet produsentansvar i Norge <https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2ROMFR7VIN73ZDI22LUVUOLRZNK>

³⁰ A noter que cette pollution plastique terrestre n'est pas étudiée par le Miljødirektorat, l'Agence norvégienne de l'environnement, qui se réfère à cette culture du respect de la nature. Si celle-ci semble être véritable, ce poste a néanmoins interrogé le Miljødirektorat à ce sujet, qui a reconnu retrouver de temps en temps des « poches » de pollution terrestre, sans que ceci ait des conséquences sur ses études.

³¹ Frottement des pneus sur les routes (plus de la moitié des microplastiques), érosion des terrains de football en gazon artificiel (environ 15%), fibres plastiques rejetées dans l'eau lors du lavage des vêtements, microbilles de plastique contenues dans les peintures et dans les cosmétiques, etc.

augmenté de 85% entre 2002 et 2014³². De plus, les zones maritimes norvégiennes sont, au gré des courants, touchées par la pollution mondiale. Selon l'ONU, à l'échelle de la planète, 8 millions de tonnes de plastique³³ finissent chaque année dans les océans.

Un danger économique non négligeable pour un pays très tourné vers la mer

La pollution plastique est également devenue une source d'inquiétude pour l'opinion publique norvégienne : la Norvège avait ainsi été le théâtre en janvier 2017 d'une scène marquante, **une baleine ayant été retrouvée échouée sur les côtes du pays, avec une trentaine de sacs plastiques dans son estomac**. Cette image a rapidement placé la question de la pollution plastique au centre des débats politiques du pays.

Au-delà de cette image d'une nature défigurée, la pollution plastique des océans pourrait à terme avoir des répercussions sur l'économie de la Norvège. En effet, l'industrie des produits de la mer est un des piliers de la croissance norvégienne : en 2017, les revenus générés par l'aquaculture s'élevaient à plus de 64 Mds de NOK (6,6 Mds €), et ils sont en forte croissance³⁴. Avec une zone économique exclusive (ZEE) presque six fois supérieure à la superficie complète du pays, le modèle économique de **nombreuses sociétés norvégiennes dépend des océans et des ressources halieutiques**.

Par ailleurs, la pollution plastique serait potentiellement susceptible d'affecter le tourisme en Norvège qui représentait en 2019 près de 4 % du PIB et emploie plus de 6 % de la population active : en 2017, ce sont **1000 tonnes de plastique qui ont été collectées sur les plages du pays** par les bénévoles de l'association *Hold Norge Rent*, un record.

Au total, près de 70% des exportations de la Norvège, près de 40% de sa valeur ajoutée et 15% des emplois norvégiens sont liés à l'espace maritime (extraction offshore, pêche et aquaculture marine, services de transport maritime), ainsi que³⁵. Ce constat économique et l'inquiétude de l'opinion publique ont rapidement amené l'ensemble de la société norvégienne, citoyens, acteurs publics et acteurs privés, à mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la pollution plastique.

L'engagement de la Norvège contre la pollution plastique

Les engagements du Fonds souverain norvégien

L'un des investisseurs institutionnels globaux les plus avancés dans le domaine de la RSE et de la prise en compte de la dimension éthique dans ses décisions d'investissement,³⁶ le **Fonds de pension global norvégien a pris une nouvelle longueur d'avance en exhortant à la protection des océans, notamment contre la pollution par les déchets plastiques**. Dans un document d'orientation à destination de la communauté financière (« expectation paper »), publié en septembre 2018, le Fonds a formulées attentes dans ce domaine à l'égard des entreprises dans lesquelles il est déjà investi (9000) ou rentrant dans son horizon d'investissement, aussi bien celles qui relèvent de l'économie maritime (pêche, aquaculture, transport maritime) que celles dont l'activité peut avoir des répercussions sur les océans (industrie plastique, grande distribution). Le Fonds les incite ainsi à intégrer la lutte contre la pollution plastique des océans au cœur de leur stratégie, appelant par exemple les plasturgistes à envisager une **transition vers une économie circulaire, plus économe en matières premières**.

³² Dernières données disponibles. La majorité de cette pollution plastique proviendrait des équipements de pêche (filets, chaluts, cordes) abandonnés. Voir Figure 1 de l'annexe pour quelques exemples.

³³ Voir Figure 2 de l'annexe pour des exemples de déchets plastiques en milieu marin.

³⁴ Voir Figure 3 de l'annexe.

³⁵ Selon la stratégie du gouvernement norvégien en matière d'océans, « New Growth, Proud History », 2017.

³⁶ En 2018, le Fonds de pension global norvégien a notamment joué un rôle moteur dans le cadre du groupe de travail avec les sept plus grands fonds souverains mondiaux, le One Planet Sovereign Wealth Funds, initié à l'occasion du One Planet Summit, et qui a abouti à la publication d'un cadre d'analyse commun des enjeux environnementaux guidant leurs investissements.

L'engagement des entreprises dans la lutte contre les sacs plastiques

Si l'annonce du fonds souverain est certainement celle qui aura le plus d'impact au niveau mondial³⁷, certaines entreprises norvégiennes avaient déjà pris des engagements auparavant pour réduire l'usage des plastiques au niveau local. Ainsi, les principaux groupes **de distribution alimentaire norvégiens ont annoncé des mesures pour diminuer la quantité d'emballages plastiques**. Poids lourd du secteur (21,1% de parts de marché en 2017), Kiwi, marque discount du premier acteur du secteur, Norgesgruppen, a pour objectif de réduire de 200 tonnes les emballages plastiques de fruits et légumes d'ici 2020. Bama, le distributeur quasi-monopolistique de fruits et légumes en Norvège, dont Norgesgruppen est l'actionnaire de référence (46 %), avait pour ambition d'économiser 250 tonnes de plastique durant l'été 2018, en favorisant les emballages cartonnés. **La consommation annuelle de sacs plastiques en Norvège a reculé d'environ 100 millions en 2017 alors qu'elle était estimée à presque un milliard d'unités en 2014 et d'autres mesures suivent**³⁸. Pour 2018, les enseignes de la distribution s'accordent sur le fait que le nombre de sacs plastiques vendus a encore diminué par rapport à la même période de l'année précédente : Spar a relevé une diminution de l'ordre de 500 000 sacs et Meny d'un million de sacs plastiques. Poursuivant leur engagement, **les entreprises du secteur de la distribution qui vendent des sacs plastiques ont collectivement doté un fonds environnemental, le *Handelens Miljøfond***, pour financer des projets de réduction et de recyclage des déchets plastiques. Depuis le 15 août 2018, les membres contribuent à hauteur de 5 centimes par sac plastique utilisé³⁹ : le fonds devrait donc collecter entre 30 et 40 M€ par an. En août 2018, ce fonds a effectué un premier don de 2,5 millions de NOK (260 K€) à l'association *Hold Norge Rent* pour le nettoyage du littoral norvégien.

Hurtigruten, la première entreprise de croisières d'exploration en Norvège et compagnie nationale symbolique opérant l'express côtier, avait également pris ses propres mesures au début de l'année 2018. Le groupe avait annoncé son ambition d'interdire à partir de juillet 2018 tous les objets en plastique à usage unique (pailles, couverts et sacs en plastique notamment) ce qui représente 20 tonnes de plastique chaque année. Cette décision, saluée par le WWF Norway, s'inscrit **au cœur de la stratégie d'Hurtigruten qui a pour objectif de devenir la première compagnie maritime au monde sans plastique**.

Les spécificités liées au secteur de la pêche

Enfin, le secteur de la pêche, à la fois victime et partiellement responsable de la pollution plastique des océans en jetant ou perdant des déchets en mer, fait l'objet d'un soutien des acteurs public : au-delà du budget de 60 MNOK (6,3 M€) alloué au nettoyage du littoral, le Miljødirektorat travaille actuellement à la responsabilisation des industriels des produits de la mer (pêche et aquaculture) qui émettent des déchets plastiques. A titre d'exemple, entre 2015 et 2017, un projet pilote *Fishing for Litter* a été mis en œuvre dans huit ports norvégiens dans cette logique de responsabilisation des pêcheurs qui devaient collecter les déchets marins trouvés lors de leur activité de pêche. Ce dispositif, qui a permis de collecter 74 tonnes de déchets plastiques, pourrait désormais, d'après le ministère norvégien de l'Environnement, être mis en œuvre sur tout le territoire norvégien

Le rôle international moteur de la Norvège

Au début de l'année 2018, le **gouvernement norvégien a accueilli favorablement l'annonce de la Stratégie Plastique par la Commission Européenne**. En juillet, le Ministre de l'Environnement norvégien, Ola Elvestuen, a annoncé que la Norvège s'engageait à suivre les discussions autour de

³⁷ Il s'agit du plus gros fonds souverain au monde : sa capitalisation s'élevait à 8 425 Mds NOK (soit environ 868 Mds €) le 28/11/2018 et les entreprises de son portefeuille sont présentes dans 72 pays différents.

³⁸ A titre d'exemple, à partir du 1er janvier 2019, tous les sacs plastiques seront obligatoirement payants en Norvège. Ils sont en général vendus 2 NOK (20 centimes EUR) dans la distribution alimentaire.

³⁹ Les membres sont toutefois libres de choisir le prix qu'ils facturent au consommateur pour l'achat d'un sac plastique.

cette directive ambitieuse dont l'un des objectifs est de **rendre tous les emballages plastiques sur le marché européen recyclables ou réutilisables d'ici à 2030.**

L'affirmation de la Norvège sur la scène internationale

En septembre, **M. Elvestuen a envoyé des propositions** aux institutions européennes **pour étoffer les mesures de la Stratégie Plastique européenne.** La Norvège propose notamment d'introduire un **principe de substitution** qui contraindrait les producteurs de produits en plastique à utiliser des matériaux alternatifs si leur coût est acceptable et si leur empreinte écologique est plus faible (à l'échelle du cycle de vie du produit). Également dans une optique de responsabilisation des plasturgistes, la Norvège plaide pour le **renforcement du principe de REP** afin que les producteurs participent au financement de la récupération des déchets plastiques dans l'environnement.

Au-delà du cadre européen, la **politique étrangère de la Norvège vient appuyer les actions déjà initiées par l'ONU et la Banque Mondiale.** En octobre 2017, l'Agence norvégienne de développement (NORAD) a annoncé la mise en œuvre d'un programme visant à lutter contre la pollution plastique des océans. **Doté d'un budget de 150 millions de NOK pour 2018 (15,6 M€), il est concentré sur l'Asie du Sud-Est**⁴⁰. C'est donc tout naturellement que la Norvège a saisi l'occasion de sa première invitation au G7 en juin dernier pour présenter son engagement en faveur de la protection et de l'exploitation durable de la mer. En septembre 2018, le Ministre du développement international, M. Nikolai Astrup a annoncé que la Norvège dépenserait **200 M\$ (174 M€) sur les quatre prochaines années** pour combattre la pollution plastique des océans. Enfin, dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la pollution maritime, le pays a publié en juillet 2019 un non-papier à destination finale du système de l'ONU dans lequel il recommande d'améliorer la collecte de données à l'échelle mondiale sur la pollution marine par le plastique, par le biais d'une méthodologie plus précise et harmonisée entre les différents pays.

Lutter contre la pollution plastique des océans dans un cadre global

Pour compléter cette stratégie globale, la lutte contre la pollution plastique des océans a été choisie comme thématique du nouveau **panel international de haut niveau lancé par Erna Solberg**, la Première ministre norvégienne et Co-présidente des défenseurs des Objectifs de Développement Durable de l'ONU. Ce panel est chargé de rédiger un rapport qui sera présenté en 2020 à l'occasion de la Conférence de l'ONU sur les océans. Erna Solberg a également annoncé en septembre le **lancement du fonds de la Banque Mondiale PROBLUE.** Ce fonds, à l'initiative de la Norvège, financera des projets dans les pays en développement pour réduire la pollution des océans. **La Norvège lui allouera 125 M de NOK (13 M€),** aux côtés d'autres pays et d'investisseurs privés.

Enfin, dans le cadre de la **journée mondiale de l'Océan** le 8 juin 2020, la Norvège, les Maldives, et les représentants d'Antigue-et-Barbude ont lancé un « **groupe d'amis** »⁴¹, au **sein des Nations-Unies**, afin de **combattre la pollution marine, auquel s'est jointe la France.** Cette plateforme travaillera à développer une stratégie d'engagement collectif au sein de l'ONU, y compris l'organisation conjointe de **manifestations, de déclarations communes** et d'autres collaborations, et travailler ensemble pour sensibiliser le public et les médias à la pollution marine par les plastiques. La création de ce groupe d'amis s'inscrit dans **une volonté plus générale de coordonner une action internationale afin de lutter contre la pollution plastique des océans.**

⁴⁰ D'après un rapport de l'ONU Environnement de juin 2018, dans la région de l'Asie-Pacifique, les déchets plastiques coûtent 1,3 Mds \$ (1,2 Mds €) chaque année aux industries de la pêche, du tourisme et des transports maritimes.

⁴¹ Site dédié à la coopération renforcée : <https://www.norway.no/en/missions/UN/news/news-from-norwayun/CombatMarinePlastic/>

Conclusion : la Norvège est-elle à la hauteur de ses ambitions ?

Le 22 février 2020, la Norvège a participé au lancement de l'Alliance mondiale pour une économie circulaire et une utilisation efficace des ressources (GACERE), avec 11 autres Etats et l'Union Européenne. Le lancement de cette Alliance mondiale s'est déroulé dans le cadre de la cinquième session de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement (UNEA-5) et vise à donner une impulsion pour accélérer la transition vers une économie circulaire, à travers une utilisation efficace des ressources, ainsi qu'une consommation et une production durables. Cette ambition mondiale contraste quelque peu avec la situation nationale: si le pays est particulièrement engagé pour la préservation de l'environnement, l'économie norvégienne reste largement linéaire.

La circularité semble donc être un défi de taille dans la décennie à venir, et notamment sur la question du traitement des déchets. Si la Norvège affiche l'un des plus hauts taux de collecte et de recyclage pour les bouteilles en plastique au monde, le taux de recyclage global du pays reste inférieur à la moyenne européenne, avec un recours croissant à l'incinération. A travers la transposition des directives européennes, notamment concernant la responsabilité du producteur, et ses ambitions propres, la Norvège progresse vers une transition circulaire et durable, mais il lui faudra intensifier ses efforts pour se placer en tête du peloton européen et se montrer à la hauteur de sa communication environnementale.