

Jacques VERNIER

Les filières REP

Responsabilité élargie des producteurs
en matière de prévention et de gestion des déchets
générés par leurs produits

Mars 2018

SOMMAIRE

CHAPITRE 1	La genèse, le fondement et le fonctionnement des REP (page 3)
CHAPITRE 2	Trop ou pas assez de REP en France ? (page 8) - 2.1 Extension ou création de nouvelles REP à finalité environnementale - 2.2 Des REP à finalité principale. L'idée de la REP ou taxe « amont » ou « balai » - 2.3 La fusion de filières REP existantes
CHAPITRE 3	Grandeur et vicissitudes du recyclage (page 19)
CHAPITRE 4	L'éco-conception des produits (page 26) - L'éco-modulation - Le plan de prévention des déchets
CHAPITRE 5	Les mécanismes complémentaires de consigne ou de prime au retour (page 35) - 5.1 Les emballages de boissons - 5.2 Les véhicules hors d'usage - 5.3 Les téléphones portables
CHAPITRE 6	Les systèmes individuels (page 43)
CHAPITRE 7	Les éco-organismes (page 45) - 7.1 La gouvernance - 7.2 Plus d'opérationnalité ? - 7.3 Quelle prise en charge des coûts ? - 7.4 La concurrence - 7.5 La relation avec l'Economie sociale et solidaire
CHAPITRE 8	Les sanctions (page 61) - 8.1 les sanctions pénales et administratives - 8.2 La sanction pécuniaire pour non-atteinte des objectifs - 8.3 La sanction pour défaillance d'un éco-organisme
CHAPITRE 9	La gouvernance par l'Etat (page 68) - 9.1 Le foisonnement des textes - 9.2 La commission des filières REP - 9.3 L'autorité de régulation
CHAPITRE 10	La communication (page 77)
LE MOT DE LA FIN	
SYNTHÈSE DE QUELQUES MESURES PHARES (page 82)	
ANNEXES :	
	1- Lettre de mission des ministres
	2- Liste des rapports fondamentaux sur les REP
	3- Liste des personnes rencontrées

INTRODUCTION

Un de mes amis enseignants à qui j'expliquai, il y a 3 mois, que j'allais faire un rapport sur les REP, me répondit : « *Tu vas faire un rapport sur les réseaux d'éducation prioritaire ?* ».

Non, lui dis-je ! Et pourtant, n'y a-t-il pas aussi, dans cette belle idée de « Responsabilité élargie des producteurs », une sorte de « Réseau d'éducation prioritaire¹ ». Éducation des producteurs, qui doivent désormais être sensibilisés à une meilleure conception de leurs produits et à une prévention de leurs déchets. Éducation des citoyens, qui doivent mieux trier leurs déchets, pour qu'ils soient plus facilement réutilisables et recyclables.

Pendant ces trois mois, j'ai parcouru le monde foisonnant des REP, qui concerne en France 14 familles de produits. Un monde foisonnant de responsables passionnants et passionnés, qui met en œuvre cette superbe idée de la loi de 75 : « Quand on met sur le marché un produit, réfléchir à ce qu'il deviendra lorsqu'il sera déchet. S'en sentir responsable ».

Un monde foisonnant et passionné, mais un monde qui n'est pas un monde de « Bisounours ». Un monde parfois conflictuel, où les intérêts s'affrontent : ceux des producteurs qui payent désormais pour le traitement de leurs produits devenus déchets, ceux des collectivités locales qui veulent être soulagées des charges financières qu'elles assumaient seules jusqu'ici, ceux des O.N.G., utiles aiguillons toujours plus exigeantes, ceux des éco-organismes ou des opérateurs de traitement de déchets, qui « font le job ». La vie des filières, oui il faut le dire, est parsemée de conflits. Parfois dès leur naissance, quand il faut les mettre en route, éventuellement au forceps (plusieurs années d'attente et de discussions sans fin pour mettre en route certaines filières, naguère celle des textiles, aujourd'hui celle des épaves de bateaux). Je n'ai d'ailleurs pas manqué de signaler – qu'on me pardonne – quelques séquences qui m'avaient paru regrettables, voire même choquantes.

Mais la vie des filières REP est aussi parsemée de belles réussites, techniques ou organisationnelles.

Merci aux dizaines (et même un peu plus...) d'acteurs que j'ai rencontrés pour leurs contributions, pour leurs explications (c'est si complexe parfois...). Un merci tout particulier aux deux équipes de l'Ademe et du ministère, qui portent à bout de bras les filières REP et qui ont été forcément très sollicitées pour ce rapport.

Un tout petit mot pour terminer. Plusieurs collègues m'ont dit : « *Alors c'est pour quand ce rapport « big-bang » ?* Je ne crois pas que ce soit un rapport « big-bang ». Certes la proposition d'un plan de prévention des déchets demandé aux grandes entreprises (ça existe bien en Belgique !), de filières REP supplémentaires pour des nouveaux produits, de plus de liberté dans les relations entre les éco-organismes et les collectivités locales dans les filières dites financières, d'une sanction pécuniaire pour non-atteinte des objectifs, de la création d'une autorité de régulation ne sont sans doute pas des mesurette, mais ce n'est pas non plus un « big-bang ».

Le génie des filières REP à la française, à mon avis, ne l'aurait pas mérité !

Néanmoins, selon l'expression consacrée..., cet avis, ainsi que toutes les propositions de ce rapport, n'engagent que leur auteur...

Bien cordialement

Jacques VERNIER, Président de la commission des filières REP

¹ Avant on parlait des ZEP « Zones d'éducation prioritaires ». L'Education nationale nous a pris notre sigle en 2015, on aurait dû le déposer...☺

Chapitre 1 - La genèse, le fondement et le fonctionnement des REP

Le même jour, le 15 juillet 1975, une loi française et une directive européenne (*voir encadré n°1*) consacraient le principe de la responsabilité des producteurs pour la gestion des déchets issus de leurs produits.

Tout était dit dans cette loi... (ou presque).

Encadré n°1

Le même jour, le 15 juillet 1975, deux textes fondateurs !

Loi française sur les déchets (article 6)

La fabrication, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets peuvent être réglementées en vue de faciliter l'élimination desdits déchets ou, en cas de nécessité, interdites.

Il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent.

Il peut être fait obligation à ces mêmes producteurs, importateurs et distributeurs de prêter leur concours, moyennant une juste rémunération, à l'élimination des déchets provenant de produits identiques ou similaires mis en vente ou distribués antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il peut être prescrit aux détenteurs des déchets desdits produits de les remettre aux établissements ou services désignés par l'administration, dans les conditions qu'elle définit.

La directive européenne sur les déchets (article 11)

Conformément au principe du « pollueur-payeur », le coût de l'élimination des déchets, déduction faite de leur valorisation éventuelle, doit être supporté par :

- le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 8,
- et/ou les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets.

Il aura fallu cependant attendre presque 20 ans (1992), pour que ce principe soit appliqué, pour la première fois, aux emballages ménagers.

Puis, pendant les 25 années suivantes les filières de responsabilités élargies des producteurs (REP) se sont beaucoup développées dans notre pays, puisqu'il existe aujourd'hui 14 filières obligatoires en France, alors qu'il n'en existe que 3 dans l'Union européenne (*voir encadré n°2, page suivante*).

Les 14 filières REP obligatoires* françaises

1. Les piles et accumulateurs**
2. Les équipements électriques et électroniques** (DEEE)
3. Les véhicules hors d'usage**
4. Les emballages ménagers
5. Les médicaments non utilisés
6. Les pneus
7. Les papiers d'écriture ménagers
8. Les textiles et chaussures
9. Les produits chimiques ménagers
10. Les meubles
11. Les bouteilles de gaz
12. Les bateaux hors d'usage (démarrage en 2019)
13. Les objets perforants des patients en auto-traitement (DASRI)
14. Les fluides frigorigènes

*Il y a des filières volontaires (déchets agricoles, mobil-homes)

**REP européennes (certaines autres filières sont soumises à une réglementation européenne, sans que pour autant ladite législation impose un « système « REP », par exemple les médicaments et, jusqu'à présent, les emballages)

Aujourd'hui le code de l'environnement stipule que « *il peut être fait obligation aux producteurs, aux importateurs et aux distributeurs de produits de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent* ».

► A noter une seule évolution fondamentale par rapport à la loi de 1975 : celle-ci disait que les producteurs contribuaient à l'« *élimination* » des déchets. En 2014, la loi a ajouté qu'ils devaient aussi contribuer à leur « *prévention* ». C'est tout le rôle qui est désormais assigné aux producteurs pour qu'ils conçoivent des produits moins générateurs de déchets (*voir le chapitre 4 sur l'« éco-conception »*).

« Pourvoir » ou « contribuer », ceci veut dire qu'un producteur peut :

- Soit s'occuper lui-même de ses déchets : c'est un système individuel
- Soit transférer cette tâche à un organisme collectif (un « éco-organisme »²), auquel il « contribuera » (en lui versant une « éco-contribution »)
-

► A noter aussi que cette éco-contribution porte non seulement sur les producteurs, mais aussi sur les importateurs et distributeurs et que, ainsi, elle ne défavorise pas les produits fabriqués en France par rapport aux produits fabriqués à l'étranger.

² Parfois, il n'y a pas d'éco-organisme, par exemple pour la filière « véhicules hors d'usage ». En l'occurrence, les constructeurs automobiles ne contribuent pas *financièrement* (sauf outre-mer), mais ils doivent « contribuer » à mettre en place un réseau de centres de démantèlement des véhicules hors d'usage.

Les systèmes individuels comme les éco-organismes doivent en général respecter un « cahier des charges » qui leur est imposé.

Les tâches imparties aux producteurs en matière de gestion des déchets

Le producteur en système individuel ou l'éco-organisme dispose de multiples moyens pour assurer ses tâches de gestion des déchets qui, *outre la prévention*, sont au nombre de quatre :

1 - Ramasser, collecter.

La collecte peut se faire de multiples manières :

- En allant chercher les déchets à domicile (chez les particuliers ou chez les entreprises)
- En mettant en place des points de dépôt :
 - o Des magasins (pour les médicaments, les appareils électriques et électroniques, les piles, ...)
 - o Des centres spécialisés (les centres VHU pour les véhicules hors d'usage,...)
 - o Des déchèteries municipales (pour toutes sortes de déchets)
 - o Des conteneurs installés sur le domaine public (pour les emballages en verre, les textiles,...)

Il peut être imposé un maillage minimum de points de collecte (pour les véhicules hors d'usage, pour les médicaments, pour les bateaux hors d'usage,...)

2 - Transporter

3 - Trier

4 - Traiter (si possible dans l'ordre de préférence imposé par les loi européenne et française : réutiliser le produit, recycler tout ou partie des matières de ce produit, valoriser tout ou partie de ces matières énergétiquement en les brûlant, mettre tout ou partie de ces matières en décharge)

Filières « opérationnelles » ou « financières »*

Le producteur ou les éco-organismes, pour toutes ces tâches, font appel à des « opérateurs » (de collecte, de transport, de tri, de traitement).

Dans ces cas on dit que la filière est « opérationnelle ».

Mais, pour certains déchets qui sont déjà collectés, voire triés et traités par les collectivités locales, les producteurs ou les éco-organismes, plutôt que de s'occuper eux-mêmes de leurs déchets avec leurs opérateurs, peuvent *utiliser* (et, dans ce cas, *financer*) le système communal en tout ou partie :

- La collecte municipale (puisqu'elle ramasse déjà les emballages et les papiers)
- Les déchèteries municipales (puisqu'elles accueillent déjà des déchets électriques, des meubles, des déchets chimiques ménagers,...)
- Les centres de tri municipaux

On parle alors de filières « financières », l'essentiel pour les producteurs étant de financer les collectivités qui font le travail.

Parfois les filières sont « mixtes » : juste un peu « financières » (on finance la collectivité qui veut bien accueillir des bennes dans sa déchèterie) mais « opérationnelles » pour le reste du tri, du traitement, des transports.

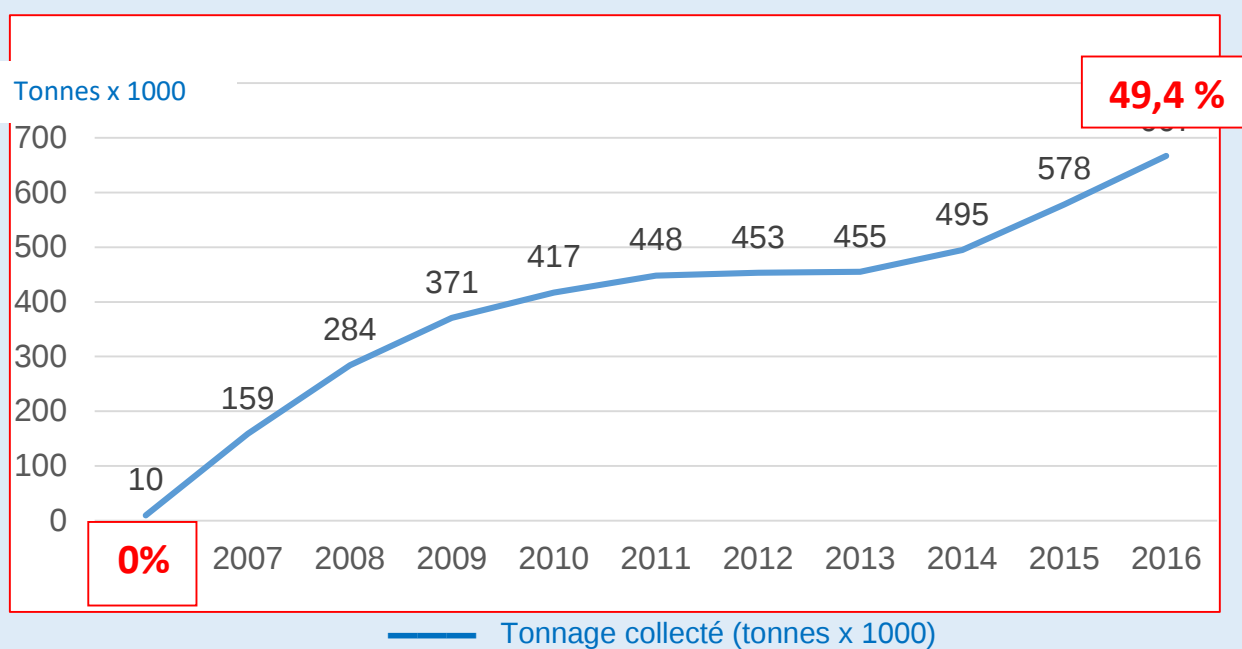
* Voir sur cette question le chapitre 7.2 : « Plus d'opérationnalité ? »

La réussite incontestée de plusieurs filières REP

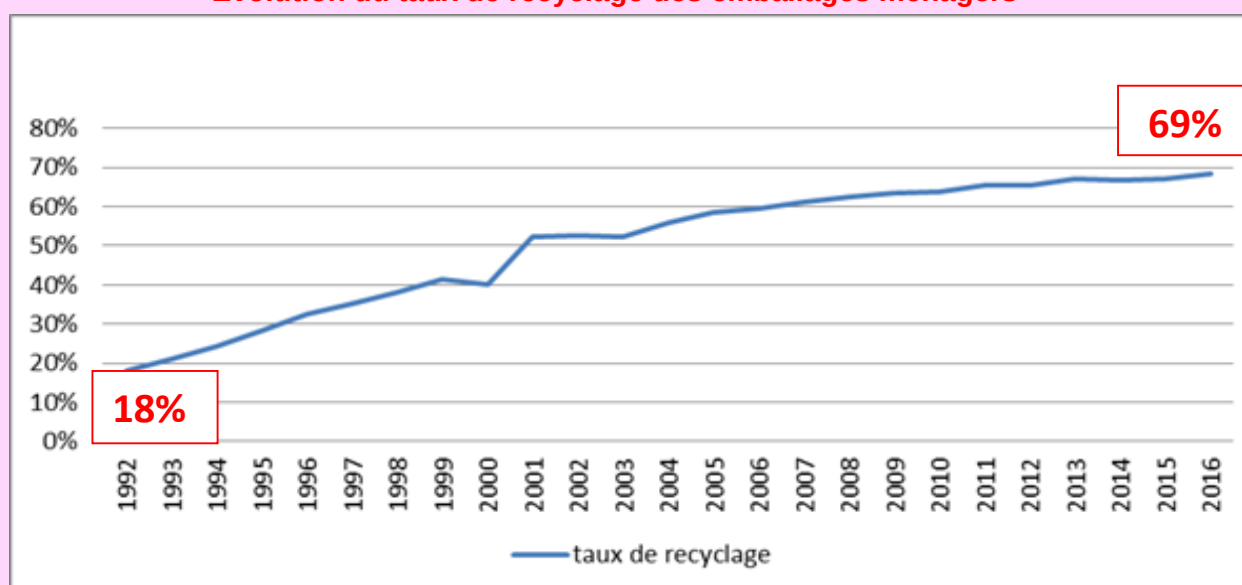
Nul ne saurait contester l'efficacité, à vrai dire impressionnante, des REP. Qu'on en juge dans les graphiques ci-dessous, qui illustrent deux des principales REP :

- Celle des déchets électriques et électroniques ménagers (10 ans de recul)
- Celle des emballages ménagers ³(25 ans de recul)

Evolution du taux de collecte des déchets électriques et électroniques ménagers



Evolution du taux de recyclage des emballages ménagers



³ Bien sûr on pourra faire remarquer, comme cela est d'ailleurs souligné dans la lettre de mission des ministres, que ce taux de 69% est certes une réussite, mais qu'on est en retard par rapport à l'objectif de 75%.

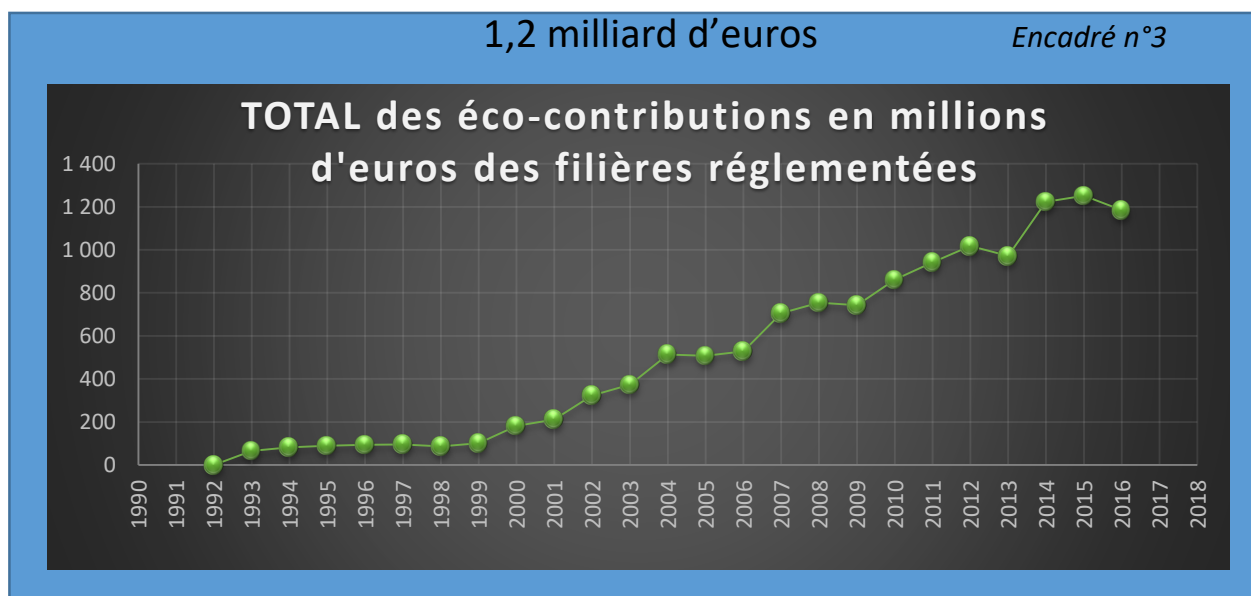
L'ampleur financière des REP en France...

Le graphique ci-dessous révèle l'ampleur financière actuelle des REP (et les conflits qu'elles suscitent donc parfois...).

A elles seules, sur les 1,2 milliards* de contributions des producteurs aux filières REP :

- La filière historique « emballages ménagers » représente 530 millions
- La filière « produits électriques et électroniques » représente 200 millions.

* A comparer à 20 milliards de collecte, tri, traitement de tous les déchets



... malgré des montants unitaires d'éco-contribution parfois très faibles

Objet	Eco-contribution	Prix moyen du produit	Pourcentage Contribution/prix
Textiles	0,7 centime d'€	40 €	0,02%
Smartphone	2 à 4 centimes d'€	280 €	0,007 %
Bouteille d'eau 1,5L	1 centime d'€	0,62 €	1,6 %
Pneu VL	1,25 €	70 €	1,8 %
Réfrigérateur	20 €	440 €	4,5 %
Lave-linge	10 €	370 €	3,2 %

► Le montant payé par les smartphones peut paraître dérisoire, voire choquant. En fait il illustre bien que les éco-contributions sont proportionnées aux coûts de traitement des déchets, lesquels sont parfois faibles, surtout quand on peut valoriser certaines matières. C'est pourquoi, dans certaines filières rentables, comme les véhicules hors d'usage, il n'y a même pas du tout d'éco-contribution⁴ (et pas d'éco-organisme...). Il s'agit là d'ailleurs d'un débat de fond lancé par certains : est-ce que le montant de l'éco-contribution doit tenir compte *uniquement* des coûts de gestion *de fin de vie*, où doit-elle intégrer les « impacts environnementaux négatifs » du produit *tout au long de sa vie* (fabrication, usage) ?

⁴ Voir note 2, au bas de la page 4

Chapitre 2 - Trop ou pas assez de REP en France ?...

Bien que les filières REP se soient beaucoup plus développées en France que dans d'autres pays, elles ne couvrent, en ce qui concerne les déchets ménagers, que moins du tiers de nos déchets.

On considère en effet que sur 573 kg/an de déchets ménagers et assimilés :

- 160 kg sont couverts par une REP
- 200 kg sont des déchets organiques (biodéchets),
- 200 kg sont des déchets « autres ».

Ces déchets « autres » ne devraient-ils pas être, eux aussi, de la responsabilité des producteurs ? Et, si oui, quels peuvent être les *critères* de création de nouvelles REP ?

Pour sortir du traditionnel cadre européen, l'examen des REP américaines (*voir encadré n°4 page suivante*) montre qu'il n'est pas toujours évident de comprendre pourquoi tel produit est tombé dans la « marmite » des REP plutôt que tel autre ? Pourquoi 13 Etats américains ont-ils créé une REP (très étroite...) pour les thermostats au mercure ? Et la Corée une REP, (tout aussi étroite), sur les mousses de polystyrène ? ...

En France l'analyse est différente selon que les interlocuteurs se centrent sur l'une ou l'autre des deux grandes missions des REP :

1° - **la mission financière** : les collectivités locales estiment que les producteurs devraient prendre en charge tout ou partie des 200 kg évoqués ci-dessus.

2° - **la mission environnementale** : ceux qui voient avant tout dans les REP l'occasion de protéger l'environnement, de mieux recycler, de mieux réemployer certains produits usagers

2.1 Extension ou création de nouvelles REP à finalité environnementale

C'est en se plaçant dans le cadre de cette deuxième mission (environnementale) que l'ADEME a réalisé en 2016 son « Etude sur les produits hors REP ayant un potentiel de réemploi et recyclage ». Cette étude est *extrêmement* intéressante et il serait inutile de réécrire son contenu dans le présent rapport. On se contentera de rappeler quelques-uns des six « critères » retenus par l'Ademe pour justifier une REP :

- Nocivité (pour la santé, pour l'environnement)
- Possibilité de réemploi ou de recyclage
- Quantités produites

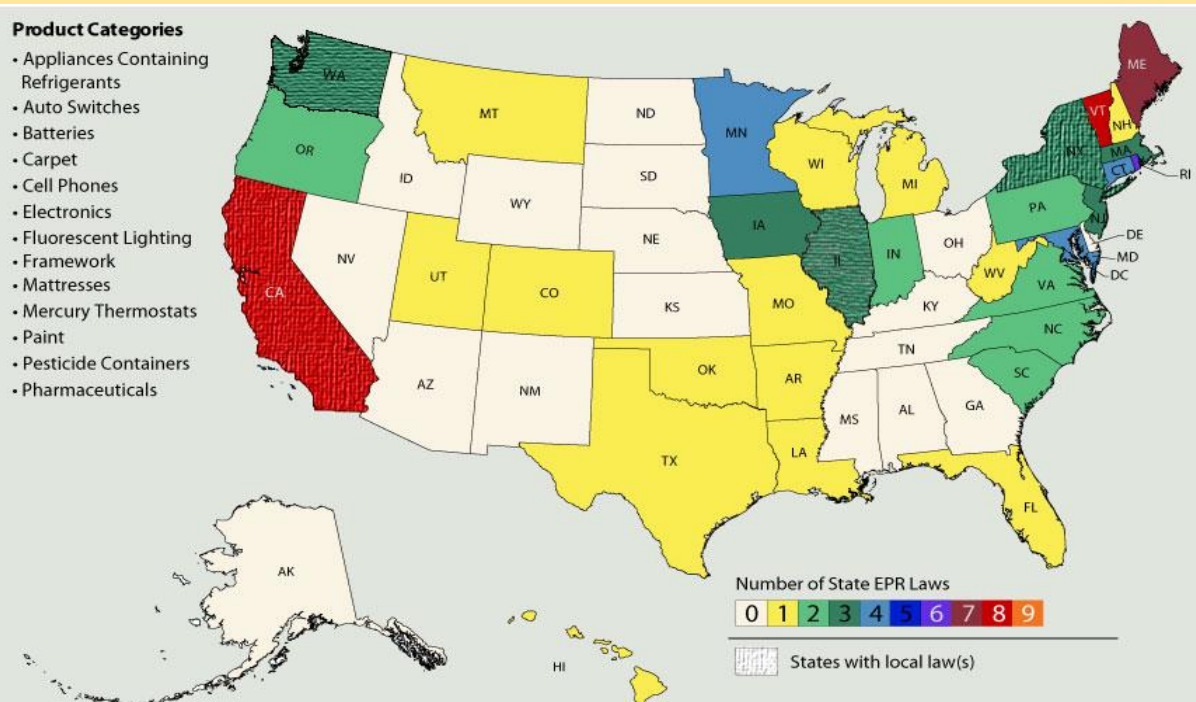
Au vu de ladite étude et d'autres suggestions émanant des acteurs de l'économie circulaire, **il serait opportun d'étendre trois des filières existantes :**

- **la filière « emballages »** aux emballages des cafés-hôtels-restaurants, qui pourraient être consignés⁵ et pour certains d'entre eux réemployés. La nouvelle directive européenne⁶ prévoyant que la REP emballages sera étendue aux emballages industriels et commerciaux règlera sans doute cette question.

⁵ Voir chapitre 5.1, page 35, sur la consigne

⁶ Voir encadré n° 20, page 34 : « REP, la nouvelle donne européenne »

Découvrons l'Amérique...



Source: Product Stewardship Institute, Inc. (2017)

There are currently 10 states with "Bottle Bills" (container deposit laws). These systems are highly effective at recovering beverage containers and providing high quality recovered materials to recycling markets that create jobs. Bottle Bills shift responsibility upstream to container producers but differ among states in the roles and responsibilities assigned to manufacturers, distributors, retailers, and state governments.

The map does not include other laws that contribute to the appropriate management of products, such as disposal bans and sales bans on products containing toxic materials, deposit fees that may be redeemed when the consumer recycles the product, policies requiring retailers to collect products for recycling, and policies requiring the purchase of environmentally preferable products.

Cette infographie est particulièrement intéressante. Elle nous apprend, non seulement les Etats dans lesquels il existe une ou plusieurs REP, mais aussi et surtout les produits qui font l'objet d'une REP ; le site PSI, d'où est extraite l'infographie, nous indique que sont concernés :

- 23 Etats pour les produits électroniques (télévisions, ordinateurs)
- 13 Etats pour les thermostats d'ambiance au mercure...
- 5 Etats pour les lampes fluo au mercure
- 4 Etats pour les matelas
- Aucun Etat pour les pneus...
- Aucun Etat pour les emballages (5 Etats ont cependant voté une loi instituant une REP, mais ne l'ont pas encore mise en œuvre ...)

► Attention, comme le spécifie la légende de l'infographie, cette carte n'inclut pas les systèmes de consigne ou de reprise obligatoire par des détaillants. Pour les emballages, à défaut de REP, 10 Etats ont un système de consigne pour les emballages de boissons.

- **La filière « déchets chimiques des ménages »** aux déchets assimilés des artisans pour faire cesser la séparation absurde entre les déchets ménagers ou assimilés⁷ et pour faire en sorte que tout ce qui est déposé dans les déchèteries municipales soit intégré à la filière. Cela éviterait que des dizaines de milliers de tonnes de déchets dangereux ne soient mélangés aux ordures ménagères ou ne soient rejetées dans les égouts.
- **La filière « véhicules hors d'usage »** aux autres engins motorisés : pourquoi diantre les scooters à 3 roues sont-ils inclus dans la filière et pas les motos, quads, voiturettes... Bien que cette REP soit européenne, il semble aux dires de nombreux juristes qu'il soit possible d'étendre son champ sans problème.



Proposition n°1 : Etendre la REP « emballages ménagers » aux emballages des cafés-hôtels-restaurants et favoriser pour certains d'entre eux le réemploi

Proposition n°2 : Etendre la REP « déchets chimiques des ménages » aux déchets chimiques assimilés des artisans présents dans les déchèteries municipales

Proposition n°3 : Etendre la REP « véhicules hors d'usage » aux voiturettes, motos, quads,...

Par ailleurs il serait opportun de créer les REP suivantes :

- **Les huiles alimentaires**, qu'elles soient ménagères ou professionnelles (notamment de la restauration) qui rejoignent massivement les égouts.
- **Les jouets** (autres que ceux dotés d'une pile ou d'un appareil électrique qui sont déjà inclus dans les filières correspondantes et peut-être aussi les jouets en tissu ou peluche, qui pourraient rejoindre la filière textile). De sympathiques filières de réemploi existent pour les jouets.
- **Les articles de sport et de loisirs.**
Les acteurs de l'ESS pensent que les producteurs d'activités de sport seraient prêts, pour des questions d'image (environnement, santé) à se lancer dans une REP ; en outre ils estiment que le réemploi de ces articles pourrait être massif et à même de satisfaire une clientèle défavorisée qui ne peut s'offrir des articles neufs.



Je veux aller dans la poubelle jaune !

⁷ Voir encadré n° 25 page 67 : « Histoire d'une rébellion »

- **Les « déchets du bâtiment ».** Il s'agit de matériaux en quantités considérables et hautement recyclables, à près de 100% (c'est le cas en Belgique !). Certes il existe déjà, depuis peu, une obligation pour certains distributeurs de matériaux de mettre en place un réseau de lieux de reprise des déchets, mais ce dispositif est très insuffisant (*voir l'encadré n°6 page suivante : « N'en jetez plus ! »*). Il convient d'assortir cette obligation d'une éco-contribution permettant de financer le bon tri et le recyclage des déchets.



- **Les huiles moteurs usées** (lubrifiants)
Une REP « huiles moteurs » a été mise en œuvre dans une dizaine de pays de l'Union européenne et paraîtrait souhaitable pour lutter contre les risques de rejets sauvages (*voir l'encadré n°5 ci-dessous*). Le fait qu'une « majorité » de garagistes aient « accepté » de payer pour l'enlèvement ne paraît pas une raison suffisante pour s'y opposer.

Montagnes russes ...

Encadré n°5

Les huiles usées sont collectées en France par environ 50 collecteurs agréés. Pour financer cette collecte et pour que les lubrifiants puissent être repris *gratuitement* chez les garagistes, une taxe parafiscale sur les huiles (transformée plus tard en TGAP*) avait été créée en 1979 et gérée par l'Ademe.

En 2010 le pétrole monte... Les huiles usées prennent de la valeur, leur collecte devient rentable sans financement** de l'Ademe.

En 2015, le pétrole baisse... La collecte n'est plus rentable et les collecteurs sont obligés de facturer la collecte aux garagistes. Cette non-gratuité de la collecte fait craindre à certains que des huiles usées ne « disparaissent » dans la nature.



Il paraît donc pertinent de créer une REP afin de financer la reprise gratuite des huiles usées grâce à des contributions des producteurs et importateurs de lubrifiants.

Dans ce cas il semblerait logique que la TGAP*, qui d'ailleurs n'est plus versée à l'Ademe, mais dans le budget de l'État, soit supprimée !

* Taxe générale sur les activités polluantes

** sauf Outre-mer

N'en jetez plus!

En dépit de l'engagement n° 257 du Grenelle de l'environnement (c'était en 2007, il y a 10 ans!...) d'étudier la « mise en place d'un instrument économique pour encourager la prévention de la production de déchets du bâtiment et des travaux publics et leur recyclage » on n'a guère avancé sur ce sujet.

Pourtant, ces déchets sont, quantitativement, bien plus importants que les déchets ménagers (230 millions de tonnes par an contre 38 !) et beaucoup sont recyclables.

Si on se recentre sur les déchets du bâtiment, ceux-ci représentent 42 millions de tonnes (briques, béton, plastiques, bois, verre, moquettes, laines minérales). Certes, 75 % d'entre eux sont des déchets inertes. Mais il paraît impérieux que ces énormes quantités ne soient plus mises en décharge et soient recyclées, de façon à diminuer la double pression foncière, « à l'aval » du fait des sites de décharge des déchets, et « à l'amont » du fait des sites d'extraction de matériaux.



Certes la loi⁸ a prévu que tous les distributeurs de matériaux (sauf les grandes surfaces de bricolage : Castorama, Leroy-Merlin... on se demande pourquoi !) doivent reprendre les déchets (des matériaux qu'ils vendent) sur leurs sites de distribution ou à proximité (10 km) de ceux-ci. Ce réseau se met en place, petit à petit... Problème : rien n'assure que les entreprises de bâtiment (gros œuvre, second œuvre, démolition) y amèneront leurs déchets, car la loi n'a nullement prévu que l'accès à ces lieux de reprise soit gratuit⁹. Et que la tentation peut être grande d'évacuer les déchets vers des décharges beaucoup moins onéreuses... ou dans la nature.

En outre la reprise pour recyclage ultérieur demande un tri à la source le plus performant possible lors des chantiers de rénovation ou de démolition, ce qui engendre aussi un coût supplémentaire.

Un dispositif financier favorisant le bon tri, puis la reprise gratuite des déchets, paraît indispensable.

Certes, il existe à l'amont une TGAP¹⁰ sur l'extraction de granulats (mais 12 fois plus faible que la taxe britannique !) et à l'aval une TGAP sur la mise en décharge. Cela ne suffit pas.

Une REP assortie d'une éco-contribution sur les producteurs et distributeurs de matériaux permettrait de financer le diagnostic préalable à la déconstruction ou à la démolition¹¹, le bon tri, la reprise gratuite des matériaux, leur bonne destination vers des filières adaptées, et leur traçabilité.

⁸ Article L.541-10-9 du code de l'environnement (loi de 2015 sur la croissance verte).

⁹ Contrairement par exemple à la reprise des VHU (véhicules hors d'usage) dans les centres VHU agréés.

¹⁰ Taxe générale sur les activités polluantes

¹¹ Ce diagnostic est normalement obligatoire depuis 2012 pour certains chantiers (art. L.111-10-4 du code de la construction) mais cette obligation n'est semble-t-il respectée que par à peine 10% des chantiers !

Certes, la création de ces nouvelles REP devraient être précédées d'études d'impact, comme l'ont préconisé les rapports du Parlement, mais les études des 5 REP évoquées ci-dessus devraient maintenant être *rapidement* entreprises et ne pas s'enliser...

Proposition n° 4 : Créer 5 nouvelles REP :

- Huiles alimentaires
- Jouets
- Articles de sport et de loisir
- Déchets du bâtiment
- Huiles moteurs usées

► En pratique, pour le consommateur, il serait intéressant que tous les objets en plastique ou en métal des filières nouvelles (jouets, articles de sport non volumineux) rejoignent la « poubelle jaune¹² » de collecte sélective.

2.2 Des REP à finalité financière

L'idée de la REP ou de la taxe « amont » ou « balai »

Il reste que, même si quelques REP supplémentaires étaient créées, certains produits resteraient encore en dehors du champ, par exemple au motif qu'ils ne sont ni dangereux ni recyclables, ou au motif, tout simplement, que l'extension des REP sera par la force des choses progressive... Dans les éventuelles nouvelles REP à court terme envisagées au 2.1 ci-dessus, on n'a pas cité par exemple :

- Les produits de soins et d'hygiène corporelle (savon, parfum, cosmétiques, textiles et papiers sanitaires)
- Les fournitures de bureau
- La vaisselle, les ustensiles de cuisine
- Etc.

Est-il cependant équitable (vis-à-vis des autres produits) et juste (vis-à-vis des collectivités locales) que ces produits-là ne « contribuent » pas à la gestion des déchets ? D'autant que lorsqu'il s'agit de déchets non recyclables, ils doivent être soit mis en décharge, soit incinérés, ce qui coûte cher, et qu'ils sont, en outre, frappés par la TGAP¹³ sur les décharges ou l'incinération: c'est la double peine pour les collectivités locales! D'où l'idée d'une éco-contribution ou taxe qui frapperait :

- Soit *un certain nombre* de produits particulièrement problématiques. C'est ce qu'a fait la Corée (voir encadré n° 7, page suivante)
- Soit *tous* les produits hors REP.

¹² Bon, malheureusement elle n'est pas jaune partout..., mais nous l'appellerons ainsi dans le reste de ce rapport

¹³ Taxe générale sur les activités polluantes

1 – La contribution amont « ciblée » sur certains produits

Une éco-contribution ciblée sur certains produits pourrait peut-être être versée à un éco-organisme *existant*, par exemple celui¹⁴ qui finance déjà les collectivités locales pour les filières emballages et papiers. La différence avec les REP du §2.1 serait qu'il s'agirait d'une responsabilité uniquement *financière*, sans responsabilité technique et environnementale.

La Corée, médaille d'or de la taxe amont ?...

Encadré n°7

La Corée a mis en œuvre d'assez nombreuses REP : emballages, produits électriques et électroniques, véhicules hors d'usage, pneus, piles et batteries, huiles moteur et ... mousses en polystyrène...

Certains produits non couverts par une REP paient une taxe amont versée à une entité publique qui peut subventionner des collectivités.



Taxe amont sur les produits problématiques non couverts par une REP

Produit	Taxe (en centimes d'euro)
Pesticides et produits chimiques dangereux	Pour des contenants de 1 litre : - En plastique : 2c - En verre ou en métal : 6c
Solution d'antigel	14c par litre
Chewing-gum*	1,8% du prix de vente
Couches jetables	1c par couche
Cigarettes*	1c par paquet
Objets en plastiques (autre que les emballages)	6 à 12c par kilo

*Visiblement la taxe coréenne cible les « objets » qui sont jetés dans l'espace public : le remarquable observatoire irlandais du « littering » estime que les cigarettes représentent 55% du nombre d'objets jetés et les chewing-gums 15% !

Proposition n° 5 : Percevoir une éco-contribution amont sur quelques produits qui pèsent sur les finances des collectivités locales et faire transiter les sommes vers les collectivités locales par le biais de l'éco-organisme¹⁵ gérant les filières financières actuelles.

2 – La contribution « balai » sur tous les produits hors REP

Cette idée, pour séduisante qu'elle soit d'un certain point de vue, se heurte cependant à plusieurs difficultés. La principale serait due à la nature et à l'affectation de cette « contribution ».

En ce qui concerne l'affectation, il a été imaginé :

- Soit le versement à un éco-organisme « fourre-tout » qui s'occuperait de produits hétérogènes allant des couches culottes aux fournitures de bureau... Cette sorte d'éco-organisme « tous produits », qui financerait ensuite les collectivités locales, serait un peu contraire à l'esprit de la responsabilité des producteurs (*cf. le débat sur la fusion des REP au 2.3 ci-dessous*)
- Soit une contribution versée à une entité publique (Ademe, caisse des dépôts...) qui elle-même subventionnerait les collectivités.

¹⁴ Ou ceux en cas de concurrence....

¹⁵ Ibidem

Mais dans les deux cas le risque suivant existe : dans l'état *actuel* de la jurisprudence (tant du conseil constitutionnel¹⁶ que du conseil d'État¹⁷) les éco-contributions ne sont pas considérées comme une imposition. En revanche la contribution « balai tous produits » risquerait vite d'être requalifiée de taxe, une TGAP « amont » pourrait-on dire.

Et, dès lors, cette taxe pourrait-elle être affectée ? On sait toute la fragilité qui pèse sur les taxes affectées. Chaque année, le Parlement arrête la liste des taxes affectées à une entité donnée (et plafonne au passage les montants affectés).

Au moment même où la loi de finances 2018 a supprimé les taxes affectées à l'Ademe, est-il crédible d'imaginer un retour en arrière ?

En tout état de cause, même si une telle décision était prise, on pourrait s'interroger sur sa pérennité (*voir l'encadré ci-dessous : « tango »...*).

Tango...

Encadré n°8

La TGAP sur l'extraction de granulats avait été décidée en 2000.

L'article 139 de la loi de finances pour 2011 avait prévu qu'un tiers des ressources de cette taxe serait affectée aux communes impactées par les nuisances des carrières. Généreuse intention...

Un pas en avant, deux pas en arrière... Tout juste an après, l'article 35 de la loi de finances pour 2012 abrogeait cette affectation aux communes, au motif qu'il était « *difficile de quantifier de manière objective les risques et inconvénients causés par l'extraction des dits matériaux* ».

Clap de fin...



Le dilemme est donc le suivant :

- Si une TGAP amont n'est pas affectée, elle sera un simple instrument d'équité entre les producteurs hors REP et les autres (inéquité d'autant plus ...inéquitable si l'on considère que les produits qui resteraient hors REP seraient les moins recyclables ou réemployables). Pourquoi pas ?
- Si une TGAP amont est affectée aux collectivités, cette affectation risque d'être précaire.

Reste qu'une autre difficulté serait de savoir :

- comment en pratique serait calculée la TGAP amont sur de multiples produits (quelle assiette, quel taux ?). En ce qui concerne l'assiette, les protagonistes de la REP amont imaginent, tout simplement, le tonnage de produits vendus.

¹⁶ *Décision* CC 2015-718 du 13/8/2015 : l'éco-contribution est considérée comme le paiement d'un service que l'éco-organisme rend au producteur

¹⁷ *Avis* identique du Conseil d'Etat le 11/7/2011

- et comment elle serait recouvrée ? C'est en partie à cause de cette difficulté de recouvrement que la loi de finances pour 2013 a aboli la TGAP qui avait été prévue dans les filières papiers, textiles, pneus et meubles pour sanctionner ceux qui ne payaient pas leur éco-contribution aux REP¹⁸.

Proposition n° 6 : *Etudier* la création d'une TGAP « amont » sur *tous* les produits non inclus dans une REP, si possible affectée durablement au financement du service public de gestion des déchets

Cela étant, en cas de non affectation de cette TGAP amont, on pourrait imaginer que l'Etat, bénéficiant des rentrées de cette taxe, pourrait, en contrepartie, alléger la fiscalité pesant sur les collectivités locales par deux moyens, jugés crédibles par les fiscalistes ;

- Baisse de la TVA sur le service public de gestion des déchets
- Baisse des frais de gestion prélevés par l'Etat sur la perception de la taxe ordures ménagères

Un tel système serait :

- équitable pour les entre les producteurs,
- juste pour les collectivités locales
- neutre pour l'Etat

En tout état de cause, un tel allègement de fiscalité pour les collectivités locales pourrait et même devrait être décidé indépendamment de la création d'une TGAP amont sur les produits hors REP. En effet, on peut soutenir que ces allègements seraient la contrepartie des fortes augmentations prévues pour les TGAP décharges et incinération. D'où la proposition ci-dessous :

Proposition n° 6 bis : Compenser la forte augmentation prévue de la TGAP sur l'enfouissement et l'incinération par une diminution de la fiscalité « déchets » (notamment TVA) des collectivités, favorisant ainsi les communes les plus « vertueuses ».

► Ajoutons pour clore ce débat qu'au cas où une REP serait créée sur un produit soumis à une taxe amont, il serait souhaitable d'abolir la taxe amont. En Belgique, la taxe sur les emballages de boissons a été maintenue malgré la REP et, en France certains ont la tentation de maintenir la TGAP sur les lubrifiants même en cas de création de REP !...

¹⁸ Même s'il est vrai que la disparition de ces TGAP-sanctions n'a pas seulement été leur éventuelle difficulté de recouvrement, mais aussi le fait qu'un autre mécanisme, de sanctions administratives, avait été décidé pour sanctionner les non-contributeurs

2.3 Et quid de la fusion de filières REP existantes ?

Le groupe de réflexion « La fabrique écologique » s'est inquiété¹⁹ de l'atomisation des filières (qui risquerait de s'accroître si on en crée de nouvelles). Et propose leur regroupement.

Les cinq arguments développés sont intéressants :

- Une même entreprise peut être concernée par plusieurs filières et être à ce titre contrainte à de multiples relations administratives avec chaque éco-organisme (notamment pour les déclarations des éco-contributions).
- De la même manière les collectivités locales peuvent avoir intérêt à avoir moins d'interlocuteurs.
- Il peut y avoir des synergies techniques entre les filières : les déchets électriques et les piles, les véhicules et les pneus, les meubles et les textiles. Parfois il est difficile de ranger un produit dans une filière plutôt qu'un autre (un tissu d'ameublement est-il un textile ou un meuble ?²⁰).
- Au niveau de la collecte, ne serait-il pas raisonnable de mutualiser les logistiques de collecte et de transport entre plusieurs filières ?
- Au niveau du traitement, ce sont parfois les mêmes opérateurs qui traitent les déchets de plusieurs filières.

Les projets (parfois échoués, parfois réalisés) de fusion d'éco-organismes couvrant plusieurs filières montrent bien la pertinence de la question :

- Projet échoué : lors de la création de la filière déchets électriques-électroniques, l'idée de la faire gérer par un éco-organisme qui préexistait déjà les piles.
- Projet réalisé : récemment, en 2017, la fusion « spectaculaire » entre les deux éco-organismes Eco-emballages et Eco-folio en un seul et même éco-organisme (CITEO) gérant les deux grandes filières financières emballages et papiers.

Même si dans les deux cas on ne fusionnait pas les filières elles-mêmes mais les éco-organismes.

La « Fabrique écologique » imaginerait 5 grandes filières :

- Sanitaires (médicaments, DASRI²¹)
- Mobilier-textiles.
- Papiers-emballages.
- Déchets électriques et électroniques-piles.
- Déchets des engins de transport (véhicules hors d'usage, pneus, huiles usées)

Curieusement ce regroupement s'applique mieux aux filières actuelles qu'aux filières nouvelles éventuelles : où « caser » les huiles alimentaires, les jouets, les déchets du bâtiment,... ?

¹⁹ « Repenser les filières de responsabilité des producteurs » 2017

²⁰ ☺ Réponse : le tissu d'ameublement est un textile et une couette est un meuble...

²¹ Déchets piquants de soins autonomes

Certains font en revanche observer que le regroupement des filières est une *illusion d'optique*. En effet l'unicité apparente d'une filière peut parfois dissimuler un éclatement entre plusieurs sous-filières. Exemples :

- Les fusées de détresse des plaisanciers sont une sous-catégorie de la filière DDS²². Or...elles ne sont pas traitées par l'éco-organisme Eco-DDS, mais par un éco-organisme *spécifique* Aper-Pyro.
- Les petits extincteurs ménagers sont aussi une sous-catégorie de la filière DDS. Ils ne sont pas traités non plus par Eco-DDS, mais par un éco-organisme qui gère les DEEE (déchets électriques-électroniques) ...
- Les panneaux photovoltaïques usagés, qui font partie de la filière DEEE, ne sont pas traités par l'un des éco-organismes gérant les DEEE, ... mais par un éco-organisme *spécifique* PV-cycle.

Ces derniers exemples montrent que certains producteurs préfèrent fonder leur filière spécifique, fût-elle très étroite, plutôt que se diluer dans une plus grande filière. La dilution des producteurs dans une filière ou un éco-organisme plus vaste peut leur faire craindre qu'ils n'aient pas voix au chapitre. Certains acteurs se plaignent par exemple d'avoir perdu de l'influence lors de la fusion des éco organismes papiers et emballages (*voir chapitre 7.1 page 47 : la gouvernance des éco-organismes*).

Autre exemple : l'éco-organisme CYCLAMED de la filière des médicaments non utilisés (qu'on pourrait penser ultra proche de la filière DASRI²³) a exprimé sa vive opposition au regroupement des filières, au double motif que :

- Sur les 190 laboratoires pharmaceutiques adhérents à CYCLAMED, plus des trois quarts ne sont pas concernés par les DASRI.
- La synergie technique n'est pas si évidente que ça : les DASRI sont des déchets dangereux et les médicaments des déchets non dangereux.

Enfin, la question de la fusion des filières et/ou des éco organismes interfère évidemment avec la question de la concurrence, du fait des risques liés au caractère monopolistique et dominant de certains éco-organismes (*voir chapitre 7.4: La concurrence*)

Au regard de cette « nébuleuse » assez complexe de filières et de sous-filières, et des arguments des uns et des autres, il est plutôt proposé de ne pas « décréter » de fusion de filières.

Proposition n° 7 : Ne pas procéder à des regroupements obligatoires de filières

²² Déchets chimiques des ménages

²³ Déchets piquants de soins autonomes

Chapitre 3 - Grandeur et vicissitudes du recyclage

La question centrale des débouchés

La loi fondatrice de 1975 avait déjà porté aux nues le recyclage, dénommé à l'époque « récupération ». Les articles 18 et 19 de cette loi avaient interdit toute « discrimination » et toute « publicité » négative à l'encontre des produits contenant des « matériaux récupérés ».

La créativité pour trouver des débouchés à nos déchets est impressionnante, dans beaucoup de secteurs (*voir à titre d'exemple, pour les pneus, l'encadré page suivante: « Le moustique ne passera pas »*). Mais que d'écueils cette créativité doit surmonter :

1 – La qualité sanitaire du produit recyclé

Le bel engouement de la loi de 1975 pour le recyclage affronta une secousse sismique en 1996, lors de la crise de la vache folle, provoquée par la fabrication de farines animales à partir de déchets animaux.

Depuis, des éruptions médiatiques surgissent, périodiquement, à propos de la contamination (vraie ou fausse) de produits neufs par des produits usés recyclés (*voir l'encadré n° 15 page 28 : « Un sang d'encre » pour les cartons alimentaires et l'encadré page suivante : « Le moustique ne passera pas » pour les sols sportifs*).

2 – La qualité technique du produit recyclé

Même quand il ne s'agit pas de contamination sanitaire, il peut s'agir de contamination technique : la qualité des produits fabriqués ne risque-t-elle pas d'être altérée par l'introduction de matériaux recyclés ? (*Voir l'encadré n°10 page 21 sur le recyclage des déchets de bois*).

3 – La qualité technique du process de recyclage

Certains déchets, de pneus, de bois des meubles, sont de bons combustibles et la valorisation énergétique de ces déchets n'est pas à proscrire. Pourtant, les recycleurs affirment que ces déchets-là sont accueillis, dans d'autres pays (Allemagne, Suède) dans de « simples » chaufferies urbaines, alors que la réglementation française des « installations classées » imposerait, selon eux, des installations de combustion plus sophistiquées.

Arbitrage difficile entre l'impératif, absolu, de valorisation des déchets...et l'impératif, tout aussi absolu, de non-pollution des installations de recyclage...

😊 Chose amusante, si l'on peut dire : au ministère de l'écologie, la réglementation des installations classées de traitement des déchets est du ressort :

- D'un chef de service qui gère aussi les filières REP
 - D'un président du conseil supérieur des installations classées* qui préside aussi la commission des filières REP
- Écartèlement ?...

* Aujourd'hui rebaptisé « Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques »



Le moustique ne passera pas

Encadré n°9

Pas toujours facile de trouver des débouchés !

La filière pneus, par exemple, qui dirige plus de la moitié des pneus usagés vers les cimenteries pour y être brûlés, s'efforce intensément de trouver d'autres débouchés, pour valoriser la matière « caoutchouc ».



La créativité ne manque pas pour utiliser du caoutchouc broyé ou des granulats* de caoutchouc :

- dalles de stabulation pour le confort animal (amortissement des sabots)
- incorporation de poudrette de pneus dans les joints entre pavés (les joints traditionnels cassent)
- remplacement de plastiques par de la poudrette de caoutchouc pour fabriquer des fourreaux, des tuyaux,...
- panneaux d'isolation phonique
- lutte sanitaire anti-moustiques : on tapisse le dessus des gouttières de caoutchouc broyé, laissant un vide au-dessous ; l'eau traverse le caoutchouc et circule ou stagne dessous, mais les moustiques ne pouvant pas franchir la barrière de caoutchouc ne peuvent pas pondre dans l'eau stagnante des gouttières...
- fabrication de roues de valises ou de conteneurs à partir de granulats
- utilisation de caoutchouc broyé dans les travaux publics pour des chaussées drainantes ou des bassins de rétention d'eau de pluie
- fabrication de terrains sportifs et de sols amortissants pour des espaces de jeux

Les controverses récentes qui se sont déclenchées sur ces derniers usages (risque de pollution des eaux souterraines sous les chaussées drainantes, ou risques sanitaires pour les usagers des terrains de foot malgré toutes les études attestant de l'innocuité des gazons synthétiques) témoigne d'ailleurs que le recyclage n'est pas toujours facile, certaines organisations étant préoccupées par la qualité des matières recyclées, surtout quand celles-ci sont en contact avec des aliments, avec le corps humain, avec les eaux souterraines,....

Sans même qu'il y ait le moindre problème sanitaire certains facteurs peuvent pénaliser le recyclage : par exemple l'usage de tuyaux en caoutchouc recyclé plutôt qu'en plastique est tout simplement pénalisé par l'odeur du caoutchouc...

En tout cas, l'invention des gouttières anti-moustiques, l'une des rares méthodes pour venir à bout des moustiques sans tueur chimique, a été récompensée par un trophée de l'innovation !...

A noter enfin que les difficiles débouchés des granulats ont conduit à imaginer des solutions de recyclage encore plus innovantes : à Dôle, une usine de « vapo-thermolyse » cherche à décomposer le caoutchouc en noir de carbone (recyclable dans l'industrie des plastiques et, peut-être demain dans des pneus neufs), et en un combustible liquide.

La solution « reine » qui consisterait à recycler de la poudrette de pneus usés pour la réincorporer dans des pneus neufs est certes utilisée dans certains pays, mais pas en Europe : le pneu usé, qu'on ne sait pas encore « dévulcaniser », compromet la qualité du pneu neuf.

*Le granulat est du caoutchouc broyé, mais plus fin.

Tombé dans le panneau ?

Pas facile de trouver un débouché pour le bois provenant des déchets de meubles. Les deux débouchés actuels sont :

– **La valorisation énergétique pour 15%.**

Le brûlage du bois n'est pas une mauvaise solution. Le bois est un combustible renouvelable, dont l'usage est d'ailleurs préconisé au titre de la politique des énergies renouvelables (le « bois-énergie »).

– **Les panneaux de bois pour 85%.**

Mais ce débouché va-t-il être suffisant au fur et à mesure que la collecte de déchets de meubles s'accroît ? En France, en effet, on introduit en moyenne environ 35 % de bois recyclé dans les panneaux de particules, alors que la Belgique et l'Allemagne en introduisent en moyenne plus de 50 à 80 % et l'Italie (qui n'a pas de forêts...) près de 100% ! Chez nous, le déchet de bois ne tombe hélas pas si facilement dans le panneau...

Les pannetiers français évoquent des problèmes de qualité : en dehors des meubles en bois massif, l'essentiel des meubles est fait, soit de panneaux de « particules » (pour les parties les plus solides), soit de panneaux de « fibres » beaucoup plus fines que les particules (pour les panneaux arrière ou les étagères).

Déjà les « fibres » ne sont pas recyclables dans les panneaux de « particules ». Dommage parce que les meubles ménagers en contiennent de plus en plus (20 à 25%), ce qui ne va pas dans le sens de l'écoconception*... Le projet RECYFIBRE tente à trouver d'autres débouchés (panneaux isolants pour la construction, pâte à papier).

Quant aux panneaux de particules des meubles ils sont certes recyclables dans des panneaux neufs, mais leur « pollution » par des matières étrangères (colles, vernis, peintures, produits de traitement du bois) freine les pannetiers ,... en tout cas les français**...

Il est urgent que ceux-ci puissent investir :

- Pour trier et dépolluer les déchets du bois avant leur réintroduction dans les panneaux.
- Pour adapter leurs machines de fabrication (par exemple des broyeurs adaptés au bois recyclé) pour qu'elles acceptent beaucoup plus de bois recyclés.

Dès lors qu'une REP « meubles » existe, celle-ci devrait-elle contribuer à ces investissements?... (Voir ci-après la proposition n°9, page 25)



* Voir chapitre 4 de ce rapport sur l'éco-conception

** Même si certains sont exemplaires

4 – La fermeture des frontières

Les deux encadrés n°11 et 12 ci-après illustrent à quel point des décisions géopolitiques, parfois brutales et inattendues, peuvent déstabiliser complètement un marché.

On ferme

Encadré n° 11

La décision, parfois brutale, de fermeture des frontières par certains pays, illustre à quel point l'export, même légal, de déchets peut faire courir d'immenses risques de déstabilisation de certaines filières de gestion des déchets.

Quatre exemples édifiants :

- **Juillet 2016** : le Maroc interdit brutalement l'importation de déchets. L'essentiel des débouchés des pneus usagés est de les brûler en cimenterie. Aliapur, un éco-organisme chargé de valoriser les pneus, en acheminait près de 15% de ses tonnages vers 9 cimenteries marocaines.



- **Janvier 2018** : les Pays-bas, qui acceptaient de recycler les anciens écrans cathodiques de télévision dans du béton, ont brusquement fermé leur frontière, craignant que certaines substances contenues dans les verres des écrans ne polluent le béton. ESR, un éco-organisme chargé de valoriser les déchets électroniques, est condamné, en attendant mieux, de mettre ces écrans dans des décharges adéquates.



- **Janvier 2018** : la Chine interdit aussi l'importation de déchets. Dans toute l'Europe, des montagnes de déchets plastiques se créent...



- **Octobre 2017** : plusieurs journaux relatent les prises de position de dirigeants de pays de la Communauté des Etats d'Afrique de l'Est d'Afrique centrale (Rwanda, Kenya, Ouganda, Tanzanie, Burundi, Soudan du Sud), qui envisagent d'interdire l'entrée de textiles déjà portés dans leurs pays. A noter surtout qu'en l'occurrence, la vague anti-importation n'est pas fondée sur le danger (environnemental, sanitaire ou sécuritaire) du produit usagé, mais sur deux arguments d'un autre ordre : l'importation d'habits déjà portés « menace notre industrie textile » et, surtout, « compromet la dignité de nos peuples ». Or l'Afrique est un immense débouché pour les textiles de seconde main...



5- La compétitivité économique de la matière recyclée

Parfois, enfin le recyclage peut se heurter à un problème économique : le matériau recyclé n'est pas compétitif par rapport aux matériaux neufs, notamment parce qu'il doit être dépollué pour répondre aux normes sanitaires ou techniques qu'on vient d'évoquer.

Et, comme tout est une question relative, la matière recyclée perd de son avantage compétitif quand le prix de la matière neuve s'effondre : c'est le cas des matières plastiques, ou des lubrifiants (voir l'encadré n° 5 page 11 sur les huiles usées), dont les prix sont très dépendants des cours du pétrole, ou d'autres produits (voir l'encadré n° 9 page 20 sur les pneus ou l'encadré n°12 ci-dessous sur le cas des terres rares).

Encadré n°12

Les montagnes russes chinoises !

Le remplacement de nos anciennes lampes à incandescence par des lampes fluorescentes avait été salué comme une victoire : ces lampes économisaient l'énergie, et elles duraient plus longtemps !

Hélas, ces lampes contenaient du mercure et, d'autre part, la poudre blanche luminophore projetée sur la surface intérieure des bulbes était faite de phosphates de « terres rares* ».

En 2011, les prix des terres rares ont flambé de manière exponentielle, à cause notamment de l'embargo imposé par la Chine, qui en a le quasi-monopole.

Il devenait du coup rentable de recycler les terres rares et l'entreprise Solvay s'est lancée dans une belle unité de recyclage près de la Rochelle. Coût : 10 M€.

Le procédé, très inventif**, fut unanimement salué comme une « idée lumineuse »!



Hélas :

- Du fait de la raréfaction et du prix élevé des terres rares, les fabricants de lampes se convertirent aux lampes à LED, qui comportent ... 100 fois moins de terres rares.
- Après la « bulle » de 2011, les prix des terres rares sont retombés, l'embargo sur les exportations de terres rares chinoises ayant cessé.

Le recyclage n'était plus compétitif et, de plus, les lampes à LED n'avaient plus guère besoin de terres rares....

L'usine ferma et la belle histoire s'arrêta là au bout de 5 ans.

Les terres rares des lampes fluo usagées sont retournées, pour l'instant, en décharge.

* Ce sont en fait des métaux.

** On remettait les poudres blanches à l'état liquide, car il était très difficile d'attaquer les phosphates de terres rares à l'état solide.

Stimuler les débouchés : une question centrale

Comment surmonter les 5 écueils que nous venons d'énumérer ?

Comment assurer que les matières recycl...ables seront effectivement recycl...ées ?

On sait que c'est un point hyper sensible. Tous les acteurs (à commencer par les citoyens, chez eux) qui se démènent à l'amont²⁴ pour collecter, trier, traiter des déchets, régénérer les matières, n'accepteraient pas que la matière première recyclée ne trouve pas de débouché.

Or les mécanismes de financement (REP, Ademe) ne s'intéressent-ils pas trop exclusivement à l'amont est pas assez à l'aval ?

Pour intervenir à l'aval, on peut imaginer plusieurs mécanismes :

1 - Des fonds publics

Au-delà du fonds déchets, l'Ademe a mis en place a lancé en 2016 le fonds ORPLAST, pour stimuler, à l'aval, l'utilisation effective de matières premières recyclées par les fabricants de plastique (voir encadré n°13 ci-dessous).

Encadré n°13

De l'or dans le plastique

Lors de la baisse sensible du prix du pétrole, l'Ademe, pour sauver le recyclage du plastique, a mis en place le programme ORPLAST* : un fonds de 15 M€, pour d'une part abaisser le prix de la matière première recyclée, mais aussi et surtout pour financer des *investissements* destinés :

soit à améliorer la qualité de la matière première recyclée (par un meilleur tri et une meilleure dépollution),

- soit à modifier les installations de ceux qui utilisent la matière première recyclée pour mieux accepter celle-ci (changement de trémies, de buses d'injection, adaptation des fours de chauffage, etc.).



* Le sigle ORPLAST ne signifie pas « De l'or dans les plastiques », mais, plus prosaïquement : « Objectif Recyclage Plastique » ...

²⁴ ☺ Evidemment, s'agissant d'économie circulaire, il est assez difficile de parler d'amont et d'aval...

En l'occurrence le schéma est le suivant :

Producteur de déchets → Tri, traitement, régénération → fabricant utilisateur de matières recyclées
Amont *Aval*

2 - Des aides de la REP

Les REP ne doivent-elles pas soutenir l'utilisation effective des matières premières recyclées par les fabricants, notamment pendant les mauvais jours ?

En fait il existe une manière « naturelle » et « automatique » pour les éco-organismes de soutenir l'utilisation de matières premières recyclées. Tout dépend du contrat entre l'éco-organisme et son opérateur de traitement des déchets.

Dans le cas des déchets électriques-électroniques, l'éco-organisme paie le coût du traitement et reçoit, inversement, le prix de revente de la matière recyclée.

Coût net supporté par l'éco-organisme = Prix du traitement – Revente de la matière

Si les débouchés de cette matière recyclée diminuent (pour l'une des cinq raisons évoquées ci-dessus), son prix de revente diminue. Dès lors l'éco-organisme se verra rétrocéder une revente inférieure, et donc son « coût net » s'accroîtra, ses dépenses augmenteront et cela se répercutera sur les éco-contributions payées par ses producteurs-adhérents.

Dans le cadre de cette mission, il n'a pas été possible de voir si dans toutes les filières « opérationnelles²⁵ » les risques liés à la fluctuation des cours de la matière première recyclée étaient bien supportés par les éco-organismes. Cela semblerait souhaitable. Il est proposé que la loi l'exige²⁶. Le fait de savoir comment ces dépenses fluctuantes seraient ensuite lissées et provisionnées pour les mauvais jours serait de la responsabilité totale de l'éco-organisme.

Proposition n° 8 : La loi ou le règlement doit prescrire que dans les contrats entre les éco-organismes et les opérateurs de traitement des déchets, les fluctuations des cours des matières recyclées reposent sur les éco-organismes.

En dehors de ce mécanisme de soutien à la tonne et donc en *fonctionnement*, on peut imaginer que les éco-organismes pourraient aider des *investissements* chez les fabricants de matériaux pour qu'ils utilisent plus de matière première recyclée (voir l'encadré n° 10 page 21 sur les panneaux de bois). La loi ne l'interdit sans doute pas, mais elle ne le prévoit pas non plus, ni les décrets, ni les cahiers des charges des éco-organismes.

Ainsi donc, de même que le fonds public ORPLAST est intervenu en soutien à la tonne et en soutien à l'investissement, les éco-organismes feraient de même.

Proposition n° 9 : La loi ou le règlement doit prévoir que les éco-organismes peuvent financer des investissements chez les utilisateurs de matières premières recyclées.

Certains ont imaginé que les filières (et donc les éco-organismes) pourraient se voir attribuer un *objectif d'utilisation de matières premières recyclées*, les éco-organismes disposant alors des deux moyens précédents pour y inciter (baisser le prix de la matière première à recycler, et aider aux investissements chez les utilisateurs).

²⁵ Voir page 5 la différence entre les filières « opérationnelles » et « financières ». Dans les filières financières, ce sont les collectivités locales qui revendent les matériaux et qui jouent le rôle d'amortisseur des fluctuations, ce qui est anormal et coupe la « chaîne » professionnelle vertueuse entre éco-organisme et repreneurs – recycleurs. L'évolution souhaitable des filières financières vers plus d'opérationnalité permettrait de rétablir cette chaîne (voir sous-chapitre 7.2, page 52)

²⁶ La liberté contractuelle ne doit pas être la règle absolue dans un univers où les éco-organismes dominants peuvent parfois être tentés d'imposer leur loi à la filière aval du recyclage.

Chapitre 4 - L'éco-conception des produits

Ecoconception

Fondamentalement, si on a confié aux producteurs la responsabilité de leurs déchets, c'est parce qu'on pressent qu'ils sont les mieux placés pour éco-concevoir leurs produits, afin qu'ils génèrent moins de déchets (prévention) et que ces déchets soient plus faciles à gérer (réutilisation, démontage, recyclage, plus aisés).

Le rapport 2016 de l'OCDE sur les REP l'avoue ingénument : « *L'incidence des systèmes de REP sur l'éco-conception a été moins importantes qu'on l'espérait à l'origine* »...

La réalité est peut-être plus nuancée selon les pays et selon les filières.

En matière de prévention, la responsabilité des producteurs a certes des limites... On cite souvent le refus d'Eco emballages (et donc des producteurs de boissons embouteillées) de participer, naguère, à une campagne tendant à diminuer le nombre d'emballages en vantant l'eau du robinet plutôt que l'eau en bouteille... À l'impossible nul n'est tenu...

Il n'empêche, Eco-emballages (CITEO) se targue d'avoir diminué le poids moyen des bouteilles en plastique de 40 % depuis sa création il y a 25 ans.

Bien sûr certaines polémiques sur l'utilisation du plastique opaque pour les bouteilles ou d'encre minérale dans l'impression graphique (*voir encadrés n°14 : « L'opaque vérité » et n°15 « Un sang d'encre », pages suivantes*) ont pu donner le sentiment que parfois les producteurs et leurs éco-organismes étaient « en arrière de la main » .

L'opaque vérité

Encadré n°14

2008 : les nouvelles bouteilles de lait en plastique, blanche (en PET opaque) reçoivent un Oscar de l'emballage. Elles sont plus légères (c'est bon pour l'environnement) et elles protègent bien le lait par leur opacité.

2017 : la bataille médiatique sur le PET opaque fait rage. Des recycleurs de plastique, des associations environnementales protestent contre ce matériau qui est difficilement recyclable (à cause du dioxyde de titane qui lui donne sa blancheur) et risque de compromettre le recyclage des autres bouteilles en PET, lorsqu'elles sont mélangées ensemble. L'Etat impose alors un malus sur la contribution des bouteilles en PET opaque... L'éco-organisme et une



bonne partie du monde industriel poussent des cris d'orfraie...De leur côté, les associations s'étonnent inversement qu'on n'ait pas anticipé le problème et que pendant 10 ans on ait laissé développer ce matériau sans imaginer une solution.

Toute cette polémique est d'autant plus étonnante que dès la fin 2013 le COTREP* (pourtant émanation d'Eco-emballages !) tirait la sonnette d'alarme en énonçant que « *au-delà de 15-20% de PET opaque, le recyclage du PET ne serait plus possible, ni économiquement, ni techniquement* » ! Le même COTREP réitérait ses alarmes fin 2015.**

Pourquoi la vérité est-elle restée si longtemps opaque ? Pourquoi s'est-on aveuglé ?

Il n'y a pas si longtemps un mécanisme a été mis en place (REACH) pour éviter qu'aucune substance chimique ne soit mise sur le marché sans études toxicologiques ou éco-toxicologiques préalable.

Il est dans le même esprit souhaitable qu'aucun emballage ne soit mis sur le marché sans étude préalable sur son impact environnemental et sur son recyclage, d'autant que des outils (voir encadré n°16 page 29) permettent de le faire !

Par ailleurs, la façon même dont sont décernés les « oscars de l'emballage » met le doigt sur le risque de cloisonnement des points de vue. En effet 5 catégories existent pour ces oscars : consommation, transformation, production, environnement et débuts prometteurs. Tout le risque est qu'un emballage ait de superbes « débuts prometteurs »*** et soit à l'arrivée moins « prometteur » comme déchet...

D'où la nécessité d'avoir des critères d'appréciation aussi intégrateurs que possible ...

*Comité technique pour le recyclage des emballages plastiques, note publiée le 5/12/2013

**Note publiée le 3/12/2015

*** C'est si vrai qu'avant d'être frappée d'un malus (voir encadré n°18) la bouteille en PET opaque avait une éco-contribution plus faible qu'une bouteille en PET normal, parce que le PET opaque était plus léger...

Encadré n°15

Un sang d'encre

Les cartons et les papiers qu'on recycle sont parfois imprimés. Les encres d'impression actuelles sont des encres minérales, d'origine pétrolière, contenant des hydrocarbures qui peuvent être nocifs.

Que se passe-t-il quand les cartons d'emballage neufs ont été fabriqués avec des cartons ou des papiers recyclés, le cas échéant contaminés par des encres minérales, surtout si ces emballages sont destinés à des produits alimentaires ?

Depuis 2009, des études suisses, allemandes, françaises (ANSES, 2017) appellent à la précaution et au remplacement des encres minérales par des encres d'origine végétale.

Dans cette mouvance, l'État a imposé un malus sur les éco-contributions payées par les *emballages* imprimés avec des encres minérales.



Mais, face à une forte bronca en commission de filière, l'État a renoncé à imposer le même malus sur les *papiers* imprimés avec des encres minérales. Au motif que 85 % des papiers imprimés recyclés sont utilisés pour refaire du *papier* et que seulement 15 % sont utilisés pour être recyclés dans des *emballages* et que, parmi ces 15 %, en plus, ce ne sont pas des emballages alimentaires.

En est-on absolument sûr ?...

En commission certains ont ajouté qu'on n'était pas prêt techniquement, économiquement, pour utiliser des encres végétales.

Pourtant, un honnête technicien a tenté de dire que les encres végétales étaient au point et que leur « productivité et désencrabilité » étaient quasi identiques à celle des encres minérales. Il a réitéré ses affirmations à plusieurs reprises. Il n'a pas été entendu. Il a même fait allusion à une note récemment publiée par le Cepi ContainerBoard* intitulée « *Supplique pour l'utilisation d'encres d'impression non minérales* » : cette note explique que dès 2002 70 % des journaux belges étaient déjà imprimés avec de l'encre végétale et que, depuis 2000, ce basculement est également massif au Japon ou aux États-Unis.

La vérité est-elle, là aussi, opaque ? (voir encadré n°14, page précédente)

De quoi se faire un sang d'encre...

* Association de 120 producteurs européens de carton ondulé

Domage, très dommage, car les polémiques ont obscurci les efforts *substantiels* qui ont été faits dans le secteur des emballages. Des outils préventifs permettent à tous les producteurs de tester la recyclabilité de leurs emballages (*voir l'encadré n° 16 ci-dessous*) et un catalogue d'éco-conceptions et de bonnes pratiques recense aujourd'hui... 259 réalisations (*voir l'encadré n° 17 ci-dessous*).

Faites la visite des sites

Encadré n°16

Des outils remarquables, il faut le dire, ont été mis au point par Eco-emballages (CITEO) :

- Le BEE : le bilan environnemental de votre emballage
- Le TREE : l'auto-test simplifié de la recyclabilité de votre emballage
- Les avis du COTREP (comité technique pour le recyclage des emballages plastiques) et le CEREC (comité d'évaluation de la recyclabilité des emballages en papier-carton) : des avis très circonstanciés sur la recyclabilité des emballages, (sur les matériaux, la fermeture, l'étiquette, les colles, les encres,...)
- Des formations
- Des guides pratiques



Surfez, ça vaut le coup !

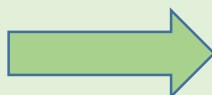
Encadré n° 17

Un exemple parmi 259 du catalogue « reduction.ecoemballages.fr »

Une banque de bonnes pratiques



Avant



Après

Descriptif de la modification

Les barquettes de plats cuisinés micro-ondables étaient conditionnées dans un étui carton. L'étui a été remplacé par un fourreau carton enveloppant la barquette plastique et permettant de réduire de plus de 40% le poids de cet emballage. Cette modification entraîne peu de changement visuel en rayon pour le consommateur et ne réduit pas le facing de l'emballage. Elle n'altère pas non plus les fonctions de conservation et de protection du produit.

Dans le secteur des déchets électriques et électroniques (les DEEE), un tel « catalogue » n'existe pas (encore...), mais des outils préventifs de test²⁷ de recyclabilité sont aussi à disposition des producteurs. Dans ce secteur des DEEE figure d'ailleurs une disposition réglementaire²⁸ assez unique prescrivant que *« les producteurs aient accès aux informations nécessaires à l'amélioration du traitement des déchets dont disposent les opérateurs de gestion des déchets, afin que ces producteurs puissent prendre en compte dans la conception et la fabrication de leurs équipements les difficultés relatives à la gestion des déchets qui en sont issus »*. Les termes de cet arrêté, qui consacre la rétro-action opérateur de traitement → producteur devraient d'ailleurs être étendus à toutes les filières et sanctuarisés (loi? décret?). Une partie de ces informations devrait être rendue publique et partagée dans une banque de données, comme le sont les informations disponibles dans les « catalogues » évoqués à la page précédente.

Proposition n° 10 : Généraliser à toutes les filières, dans une loi ou un décret, les dispositions de l'arrêté du 26 mai 2016 sur la transmission d'informations des opérateurs vers les producteurs, pour faciliter l'éco-conception de leurs produits.

En dehors de ce dialogue opérateur-producteur on dispose de deux autres outils pour pousser à l'éco-conception :

1° - l'éco-modulation des éco-contributions.

La modulation des tarifs des éco-contributions payées aux éco-organismes pour favoriser les produits vertueux (bonus) et pénaliser les produits problématiques (malus) est inscrit dans la loi²⁹ et est assez développée en France : elle concerne potentiellement 11 filières, mais seulement 5 d'entre elles l'ont mise en place (emballages, papiers graphiques, textiles-chaussures, meubles, produits électriques et électroniques). La facilité de démantèlement et de traitement du produit usagé, sa durabilité, sa réparabilité, le pourcentage de matière recyclée dans le produit neuf, sont autant de critères d'éco-modulation (*voir exemples dans l'encadré n°18, page suivante*).

Ce n'est pas toujours facile : ainsi l'éco-organisme CYCLAMED, normalement tenu à mettre en place une éco-modulation pour les médicaments non utilisés, convient que certains médicaments pourraient être beaucoup plus durables, mais que l'allongement de la date de préemption d'un médicament demande de déposer un dossier à l'Agence du médicament et qu'il en coûte ... 25.000 € pour *un* médicament.

²⁷ Voir le site REEECYC'LAB, créé en 2016

²⁸ Arrêté du 26 mai 2016

²⁹ Article L.541-10-IX du code de l'environnement

Quelques exemples d'éco-modulation* :

Encadré n°18

- Une chaise en bois peut bénéficier d'un bonus de 16% si le bois dont elle est constituée est issu d'une forêt gérée durablement.
- Un malus de 100 % a été instauré pour les bouteilles en plastique PET opaque (*voir encadré n°14 page 27*), ou de 10 % pour les cartons d'emballage imprimés avec des encres minérales (*voir encadré n°15 page 28*).
- Inversement, un bonus de 8 % est accordé aux emballages sur lesquels est imprimée une consigne de tri complète (que faire de l'emballage ? de son bouchon ? etc.).
- Les lave-linge ou lave-vaisselle ont un bonus de 20 % s'ils contiennent au moins 10 % de plastique recyclé et si les pièces de rechange sont disponibles pendant au moins 11 ans.
- Les jeans et les draps ont un bonus de 75 % lorsqu'ils résistent suffisamment à l'abrasion et que leurs dimensions sont stables au lavage et au séchage. Les chaussures ont un bonus de 75% si leur semelle résiste suffisamment à l'abrasion et à l'arrachement.
- Certains téléphones portables ont un malus de 100% portant leur éco-contribution de 2 centimes à ... 4 centimes si leur connectique (câbles...) n'est pas standard.



*Tous les barèmes d'éco-modulation des 5 filières concernées sont publics et accessibles par internet

Ce dernier exemple montre les limites actuelles de l'éco-modulation. L'un des éco-organismes concernés a ingénument avoué que pratiquement aucun de ses adhérents ne demandait le bonus (trop de paperasserie pour un bonus insignifiant...). L'éco-contribution est déjà faible pour certains produits (*voir page 7*). C'est epsilon. Alors la modulation de la contribution, c'est epsilon à la puissance deux... Un groupe de travail sur l'éco-modulation, qui est animé par l'Ademe, parallèlement à la présente mission, envisage, lorsque l'éco-contribution est très faible, des modulations de 1000 à ... 10 000 %.

Quoi qu'il en soit, les partisans de l'éco-modulation (les ONG notamment) considèrent qu'elle peut être un signal allant au-delà du signal « prix », par exemple sur l'image du produit. Encore faut-il à ce moment-là que le signal soit visible et suffisamment communiqué aux consommateurs... (*voir le chapitre 10 : La communication*).

► A noter que des éco-organismes soulignent à juste titre que certains tarifs d'éco-contribution, *dès le barème de base lui-même*, sont modulés. Par exemple la « brique » en papier-carton, très utilisée pour le lait, est un emballage complexe composé de couches de carton, de plastique et d'aluminium. Sa complexité et la difficulté de recyclage qui en résulte font que *dès le barème de base* son tarif d'éco-contribution la pénalise par rapport à d'autres emballages.



Je suis déjà modulée !

Proposition n° 11 : Faire en sorte que l'éco-modulation soit effectivement mise en place dans les filières où elle est déjà requise par la réglementation. La mettre en place dans les autres filières. La porter à un niveau où elle soit vraiment incitative.

2° - La réalisation par les entreprises d'un plan de prévention des déchets

La législation belge prescrit aux plus gros metteurs sur le marché d'emballages de déposer tous les 3 ans un plan de prévention (*voir encadré n°19 ci-dessous*). Cette méthode, qui amène les producteurs à réfléchir *eux-mêmes* périodiquement, sans même qu'ils y aient été incités par les opérateurs de traitement ou par une éco-modulation, paraît excellente. Ces plans de prévention pourraient alimenter les banques de bonnes pratiques. Elle devrait être généralisée à tous les producteurs et metteurs sur le marché d'une certaine taille.

Encadré n°19

Les plans de prévention belges

La loi impose aux entreprises belges qui mettent des emballages sur le marché de présenter tous les 3 ans un plan de prévention de leurs déchets :

Ce plan est obligatoire pour les entreprises mettant plus de 300 tonnes d'emballages par an sur le marché (20% des entreprises, mais 80 % du marché).

Les entreprises ont le choix :

- Soit de déposer un plan individuel, conforme à une présentation standard
- Soit de participer à un plan sectoriel, conforme à des consignes d'élaboration du plan (consignes adaptées à chaque secteur industriel).

A la fin de chaque période triennale, les entreprises doivent faire une « évaluation finale » de leur plan précédent en même temps qu'ils proposent leur plan triennal suivant.

Les plans sont in fine évalués par la Commission interrégionale de l'emballage (organisme public).

700 entreprises belges sont concernées. Une grosse moitié d'entre elles s'intègrent dans un plan sectoriel, une petite moitié déposent un plan individuel. Beaucoup de plans sectoriels précisent néanmoins les mesures concrètes qui sont souscrites par chaque entreprise participante.

Une vingtaine de branches industrielles ont déposé un plan sectoriel.

Proposition n°12 : Demander aux entreprises d'une certaine taille de remettre tous les 5 ans un plan de prévention et d'écoconception, individuel ou sectoriel et d'évaluer le plan quinquennal précédent à l'occasion du dépôt du plan quinquennal suivant.

Comme pour les informations évoquées dans la proposition n°10, une mise en commun des meilleurs technologies disponibles (MTD) non confidentielles révélées dans ces plans pourrait être effectuée. Ces MTD pourraient servir de base aux barèmes d'éco-modulation.

Enfin il est clair que tous ces leviers (qu'il s'agisse de la rétro-action opérateur → producteur, ou de l'éco-modulation même amplifiée, ou des plans de prévention des déchets déposés par les entreprises) auront peu d'effet sur des productions mondiales localisées en Asie ou en Amérique à l'autre bout du monde. Par exemple l'un des éco-organismes gérant les déchets électriques-électroniques ne se fait guère d'illusion sur l'effet de l'éco-modulation d'un Apple ou d'un Samsung... En revanche ils estiment que pour les équipements électriques et électroniques *professionnels*, qui sont essentiellement produits en France, ou en tout cas en Europe, la rétro-action sur les équipementiers, sur leurs bureaux d'étude qui installent leurs équipements, ou sur les maîtres d'ouvrage qui les commandent, ont été très efficaces.

En France ou en Europe... Une forte revendication partagée par tous (des producteurs aux ONG) serait qu'au moins en Europe, les *critères* d'éco-modulation soient harmonisés. Cela est inscrit noir sur blanc dans la future directive européenne (*voir encadré n°20, page suivante*). Mais au-delà de critères très généraux, il conviendrait que des critères plus précis soient édictés par produit ou famille de produits, un peu comme pour l'éco label européen. L'éco label européen pourrait d'ailleurs être utilisé à condition, pour certains produits, de mieux prendre en compte la fin de vie des produits et la gestion ou la prévention des déchets.

Enfin, il est clair que pour certains biens de consommation, l'attractivité du produit peut passer avant tout effort d'éco-conception. L'industrie des produits de beauté ne cache pas, par exemple, que l'emballage est un élément capital du produit et que, dans le choix de l'emballage, le directeur artistique, le directeur du marketing, le directeur commercial ont plus leur mot à dire que les directeurs technique ou même financier... Cela se comprend.

REP : la nouvelle donne européenne

Encadré n°20

Suite à l'accord du 17 décembre 2017 entre les trois institutions européennes, la future directive déchets fixera des « exigences minima » pour les REP :

- Les REP devront définir des objectifs quantitatifs et qualitatifs
- Les éco-organismes devront « assurer la continuité de leurs services tout au long de l'année, même s'ils ont atteint leurs objectifs »
- Des rapports devront être faits sur les quantités de produits sur les marchés ainsi que sur les quantités collectées et traitées
- La hiérarchie du traitement des déchets devra être respectée (la prévention, le réemploi et les systèmes de consigne sont visés)
- La lutte contre les déchets sauvages (« littering ») est visée
- L'économie sociale et solidaire est spécifiquement mentionnée
- Un « traitement équitable » devra être assuré entre les producteurs, en veillant à ne pas faire porter des charges insupportables sur les petits producteurs
- Les champs d'interventions des éco-organismes (produits, matériaux, aire géographique) devront être « clairement définis » et un éco-organisme ne pourra pas limiter son champ d'action à ce qui est « profitable »
- Un éco-organisme devra veiller à avoir suffisamment de points de collecte disponibles dans son aire géographique de compétence
- Les contributions des producteurs seront modulées, quand ce sera possible, en fonction de la « durabilité, réparabilité, la présence de substances dangereuses, selon une « approche de cycle de vie » et en vertu de critères harmonisés à l'échelle européenne « quand ces critères seront disponibles ».
- Un éco-organisme devra mettre en place des audits d'auto-contrôle réguliers sur ses finances, la récolte des données, la couverture des coûts de gestion des déchets (voir ci-dessous le dernier alinéa)
- Les informations suivantes devront être publiques : la propriété des éco-organismes, les barèmes d'éco-contribution payés par les producteurs, les procédures de choix des opérateurs de traitement des déchets, l'atteinte des objectifs
- Chaque Etat devra désigner une autorité indépendante des intérêts privés ou confier à une autorité publique la supervision et le contrôle du système
- ► La REP *devra* couvrir « tous les coûts, de collecte séparée, de transport et de traitement nécessaires pour atteindre les objectifs, en tenant compte des ressources provenant du réemploi, de la revente de matériaux et des consignes non-réclamées », ainsi que les coûts « d'information des détenteurs de déchets » et les coûts de « collecte et de rapportage des données », mais *pourra* couvrir « également des coûts de prévention des déchets ». Par dérogation aux dispositions ci-dessus (« pour assurer la viabilité économique d'une REP »), la couverture des coûts ci-dessus *pourra* être limitée :
 - A 80% s'il s'agit d'une REP européenne
 - A 80% s'il s'agit d'une REP nationale « établie » après la révision de la directive
 - A 50% s'il s'agit d'une REP nationale « établie » avant la révision de la directive



Chapitre 5 – Les consignes ou primes au retour

La consigne apparaît à certains comme l'un des moyens de collecte des déchets dont le taux de collecte par d'autres voies est très insuffisant.

Ce système (ou celui, proche, d'une prime au retour des objets) a été imaginé, entre autres, pour les objets suivants, avec d'ailleurs des motivations différentes :

- Les emballages de boissons (motivation principale : les rejets sauvages)
- Les véhicules hors d'usage (motivation principale : le démantèlement illégal des véhicules dans des conditions qui menacent l'environnement)
- Les piles (pour recycler des substances intéressantes et éviter le rejet de certaines d'entre elles, dangereuses, dans la nature)
- Les téléphones portables (idem)

► Le sujet de la consigne est lié au sujet des REP pour plusieurs raisons :

- Parfois la consigne est l'*unique* moyen qu'utilisent les producteurs et importateurs pour exercer leur « responsabilité ». C'est le cas de la filière « bouteilles de gaz », où la consigne des nouvelles bouteilles est obligatoire (pour réemploi), ainsi que la reprise gratuite des vieilles bouteilles. Il n'y a pas, dans cette filière, d'éco-organisme.
- Dans les filières où existent des éco-organismes, ceux-ci pourraient le cas échéant gérer aussi un mécanisme de consigne. La loi sur la transition énergétique de 2015 leur a expressément attribué ce rôle éventuel³⁰.
- Le circuit des produits qui passeraient par le système de la consigne peut impacter le circuit des produits qui passent par d'autres circuits.

5.1 Emballages de boissons

Une étude Reloop de 2016, très documentée, sur 38 pays du monde, mentionne qu'un tel système de consignes existe dans :

- 10 Etats de l'union européenne, essentiellement de l'Europe du Nord
- 10 Etats des USA, dont la Californie
- 12 Etats du Canada

La plupart de ces systèmes porte sur les emballages en verre, en métal, en plastique, mais parfois seulement sur le plastique, ou seulement sur le plastique et l'aluminium.



³⁰ L'article L541-10-II stipule que « les cahiers des charges des éco-organismes prévoient notamment : 11° les objectifs liés à la contribution des éco-organismes à la mise en place de dispositifs de consignes pour recyclage et réemploi »

À noter aussi que la future directive déchets sortie de la codécision mentionne explicitement, comme éventuelle ressource des éco-organismes, « les consignes non réclamées ».

Le montant de la consigne varie de 0,5 à 0,25 € par emballage. Cette étude montre qu'on peut atteindre des taux de collecte excellents (dépassant 95%) à condition que la consigne soit d'au moins 0,15 €.

Malgré son assez grand développement, le débat sur la consigne des emballages de boissons fait rage dans les pays où le système est envisagé (Angleterre, Irlande, Ecosse, Belgique, Catalogne).

Quels sont les éléments du débat ?

1 - Meilleure collecte

Indubitablement, les taux de collecte progressent grâce à la consigne.

En France, le taux de recyclage des bouteilles et flacons en plastique n'était en 2016 que de 56 % ; ce taux est cependant estimé supérieur (65 à 75 %) pour les bouteilles de boissons (donc hors shampoings etc.), qui représentent 60% du total des bouteilles. ► Mais il faut noter que le taux de collecte peut descendre très bas (moins d'une bouteille sur 10 collectée) dans des grandes métropoles (Paris, Marseille, etc.).

Et il n'était que de 42 % pour les emballages en aluminium ; ce taux est cependant estimé supérieur (environ 65 %) pour les canettes de boissons, qui représentent plus du quart des emballages en aluminium (les autres sont les conserves, etc.)

Une grande partie des emballages non collectés sont utilisés hors foyer et jetés dans la nature, et la prolifération des déchets sauvages (« littering ») est une préoccupation croissante.

Il est clair qu'il existe une marge de progrès importante pour la collecte du plastique et de l'aluminium si l'on considère qu'on peut atteindre 90 à 95 % de recyclage pour ces deux matériaux.



Au total, rapporté à l'ensemble des emballages (tous matériaux confondus), le taux de recyclage pourrait progresser de 2 points (pour rappel ce taux était en France de 68 % en 2016, en-deçà du taux objectif de 75 %).

2 – Coût ?

En pratique, les emballages peuvent peut-être soit repris manuellement, soit par introduction dans des machines (qui les avalent, et parfois les compactent). Ces machines sont chères (15.000€ l'unité, il en faut au moins deux dans les grandes surfaces) et représentent le principal coût d'investissement du système de consigne.

La plupart des études reconnaissent que la voie de la consigne est deux à trois fois plus chère que la voie de la gestion municipale (en moyenne, selon les études, de 8 à 11€ en coût brut par habitant et par an, contre environ 4 €).

Mais des recettes existent en regard de ces coûts :

- En provenance des consignes non réclamées (cette part est donc payée par les consommateurs mais, pourrait-on dire, par les consommateurs non citoyens). Cette recette, propre au système de consigne, en réduit sensiblement le coût net !
- En provenance des ventes de matériaux recyclés
- En provenance des contributions demandées aux producteurs. Mais ceux-ci seraient, en contrepartie, exonérés de leur contribution aux éco-organismes.

3 – Ecrémage ?

L'extraction d'un flux d'emballages (bouteilles ou canettes) par le canal de la consigne est parfois qualifié, péjorativement, d'« écrémage ». Ce procès est bizarre. On n'arrête pas de dire, dans beaucoup de filières, qu'il faut séparer les déchets à la source le mieux possible, surtout s'ils sont facilement réutilisables ou recyclables, et qu'il est un peu ridicule de les mélanger dans une poubelle pour les séparer ensuite...

4 - Effet sur les collectivités locales ?

Ce point est très controversé.

L'idée première est que le circuit parallèle de la consigne :

- 1-permettrait de diminuer le coût de la collecte et du traitement du reste des déchets
- 2-permettrait de diminuer le coût de ramassage de traitement des déchets sauvages rejetés dans la nature (lequel traitement se fait au prix fort, celui des ordures ménagères résiduelles)
- 3-inversement, priverait les collectivités de la revente de matériaux intéressants.

L'Ademe conteste le premier point et pense que l'effet sera marginal.

Elle insiste sur le fait que des investissements viennent d'être effectués ou sont en cours pour moderniser les centres de tri et accueillir des tonnages de plastique supplémentaires, qu'on demande désormais aux ménages de mettre dans la poubelle de collecte sélective, disons la « poubelle jaune³¹ » (la fameuse « extension des consignes de tri »). Pour elle, priver ces installations non amorties de tonnages renchérit le coût de traitement du reliquat et serait très mal vécu par les collectivités locales qui ont fait des investissements. Elle craint, enfin, que le geste de consigne n'entraîne un relâchement à domicile du geste de tri.

Une étude britannique conclut inversement à une économie substantielle pour les collectivités locales, surtout, précisément, pour l'élimination des déchets sauvages, la gestion des poubelles publiques et pour le nettoyage des rues et des lieux publics. Cette étude, portant sur les conséquences qu'aurait l'introduction de la consigne dans 8 collectivités anglaises, semble très approfondie, d'autant qu'avant publication ses résultats ont été confrontés à l'avis et aux corrections de toutes les parties prenantes.

5 - Une expérimentation régionale ?

Des taux de collecte extrêmement bas (moins d'une bouteille sur 10 !) ayant été constatés, on l'a vu, dans certaines métropoles, est-il envisageable de faire une expérimentation de la consigne dans quelques zones denses ?

³¹ Bien qu'hélas elle ne soit pas toujours jaune...

La principale objection est le risque de fraude. Les risques de fraude sont très bien analysés dans l'étude britannique précitée à partir d'expériences de nombreux pays (Allemagne, pays baltes, états américains). Il en résulte que pour éviter les trafics, les mesures suivantes ont été mises en pratique :

- Un logo marquant que la bouteille est consignée
- Un code-barres le signalant aussi
- L'impression du logo et du code-barres avec une encre spéciale

Proposition n° 13 : Expérimenter un système de consigne dans une collectivité volontaire, où le taux de collecte serait très bas.

Mettre en place cette consigne, non seulement pour les emballages dont le matériau est recyclable, mais aussi pour les emballages réemployables.

5.2 Les véhicules hors d'usage (VHU)

Des centaines de milliers de véhicules « disparaissent » chaque année en France...

La filière légale des véhicules hors d'usage (VHU) passe par des centres VHU (environ 1700 en France), agréés, puis par des broyeurs agréés (environ 60 en France).

Mais en Europe, on estime que plus d'un tiers des véhicules hors d'usage ont une « destination inconnue ».



Ce chiffre est cependant sujet à caution et probablement surestimé, comme l'ont montré des études faites en Allemagne, qui pointent « l'absence de données fiables sur les exportations et importations de véhicules d'occasion au sein de l'Union européenne ».

En tout état de cause, en France, plusieurs centaines de milliers de VHU (au moins 500.000) « disparaissent » chaque année, et sont soit exportés illégalement, soit traités illégalement.

Consigne ou prime au retour ?

La filière illégale passe par des installations ne respectant pas les normes, ce qui permet de proposer aux détenteurs des prix d'achat plus alléchants de leur épave.

L'idée d'une consigne ou d'une prime de retour a été évoquée. En rachetant légalement à un prix supérieur au prix des acheteurs illégaux, on ferait rentrer les véhicules « égarés » dans le droit chemin.

L'idée de la consigne payée lors de l'achat d'un véhicule neuf paraît assez difficile, car elle poserait tout le problème de transmission de cette consigne entre les propriétaires successifs, ... au cours d'une durée de vie de véhicule qui est estimée à environ 18 ans.

L'idée d'une prime au retour paraît beaucoup plus plausible, à partir d'un fonds qui pourrait être alimenté par une surtaxe pesant :

- soit sur le montant de la carte grise (certificat d'immatriculation),
- soit sur le montant des assurances
- soit sur le montant de la taxe annuelle de circulation quand elle existe³².
- soit sur le carburant

Le Danemark, qui a fait une étude approfondie permettant de penser que 20 à 25 % de ses VHU « disparaissaient », est le seul pays d'Europe où un tel système existe. La prime au retour versée y est de 300 €. Elle est financée par une surtaxe annuelle de 12 € sur les assurances.

En France, si la prime au retour était du même ordre de grandeur (300€), dans les différents systèmes de financement envisagés :

- la surtaxe éventuelle sur les assurances (ou sur les vignettes s'il en était rétablie une pour d'autres raisons) serait d'environ 10€ par an.
- la surtaxe sur les carburants serait d'environ 1 centime par litre.
- la contribution à chaque achat d'une voiture neuve serait d'environ 200€
- la surtaxe sur les cartes grises serait d'environ 50€ par véhicule

Proposition n°14 : Pour les faire rentrer dans la filière légale, créer un fonds permettant de verser une prime au retour des véhicules hors d'usage, alimenté par une contribution à l'achat du véhicule ou par une surtaxe, soit sur le carburant, soit sur les cartes grises, soit sur les assurances.

D'autres mesures complémentaires

Avant d'en arriver à la prime au retour, beaucoup de professionnels et d'observateurs pensent que d'autres mesures devraient être prises au préalable.

Un décret de 2011 a prévu que seuls les centres VHU peuvent désormais désimmatriculer un véhicule. L'idée serait alors de faire en sorte qu'un véhicule non désimmatriculé (et donc probablement disparu dans une filière illégale) continue de payer les sommes annuelles qu'il a à verser (assurance, taxe de circulation dans les pays où elle existe, amendes pour non-contrôle technique).

³² Elle existe dans la plupart des pays, sauf la France, où la « vignette » a été abolie dans les années 2000. Même si on en a reparlé récemment pour financer l'entretien des routes....

▪ **1^{ère} mesure (assurance)** : Un assuré déclarant qu'il veut rompre son contrat d'assurance devrait fournir :

- Soit un certificat d'adhésion à un autre assureur
- Soit un certificat de cession à un autre propriétaire
- Soit un certificat de destruction par un centre VHU

Faute de quoi le montant de l'assurance continuerait d'être perçu : cette mesure serait à tester juridiquement et à remplacer le cas échéant par une mesure ressemblante, par exemple le signalement au SIV (système d'immatriculation des véhicules) de la non-production d'aucun des 3 certificats et la perception d'une amende à l'initiative dudit SIV. Au passage cette mesure permettrait simultanément de s'attaquer à la filière illégale de destruction des VHU mais aussi au problème du défaut d'assurance de millions de véhicules



Proposition n° 15 : Ne pas permettre la cessation d'assurance sans avoir la certitude que le véhicule hors d'usage ait été remis à un centre agréé VHU.

▪ **2^{ème} mesure (contrôle technique)** : Un détenteur ne passant pas le contrôle technique serait relancé par le SIV et devrait fournir :

- Soit un certificat de cession un autre propriétaire
- Soit un certificat de destruction par un centre VHU

Faute de quoi une amende pour non présentation au contrôle technique lui serait envoyée.

Proposition n° 16 : En cas de non-présentation au contrôle technique, vérifier que le véhicule a été soit vendu, soit remis à un centre VHU agréé.

▪ **3^{ème} mesure (vente contrôlée des pièces détachées)** : Enfin, tous les professionnels dénoncent le fait qu'un garagiste ne peut vendre que des pièces détachées provenant de centres VHU légaux, alors que des particuliers et donc des lieux de démontage illégaux peuvent continuer à vendre des pièces détachées, au triple mépris :

- Des conditions environnementales de ce démantèlement
- De la sécurité routière (aucune certitude sur la sécurité des pièces ainsi vendues)
- De l'occupation illégale et inesthétique du domaine public qui en résulte parfois

L'interdiction de vente de pièces détachées automobiles par les particuliers est vivement demandée pour étrangler les débouchés des filières illégales.



Voulez-vous mes pièces détachées?

Proposition n° 17 : Interdire la vente de pièces détachées automobiles par un particulier

5.3 Les téléphones portables

Le rapport récent et passionnant du Sénat³³ rappelle excellemment toutes les problématiques des téléphones portables :

- L’impérieuse nécessité de recycler certaines des innombrables matières contenues dans les téléphones (dont certaines sont très rares, d’autres toxiques, d’autres les deux)

- Le faible taux de collecte des téléphones usagés (de l’ordre de 15 %), alors même que les téléphones font partie des « petits appareils » électriques et électroniques, dont le taux de collecte devrait, en vertu de la réglementation européenne, atteindre (pour tous les petits appareils mélangés) 65 % en 2019...



Un sondage de l’entreprise métallurgique Umicore, cité par le rapport du Sénat, énumère les raisons pour lesquelles les téléphones usagés ne sont pas collectés (*Je garde mon téléphone en secours, j’ai peur de livrer mes données personnelles, je ne sais pas qui peut recycler, je ne sais pas où l’amener...*).

Une étude de l’Ademe (2015) indique que 41 % des Français conservent leur téléphone en cas de besoin. La petitesse des objets en question ne pousse d’ailleurs pas à s’en débarrasser... Le rapport du Sénat indique (c’est le titre-choc du rapport) que dorment chez nous, en France, « 100 millions de téléphones portables usagés ».

L’idée de la consigne ou d’une prime de retour pour recyclage et/ou pour réemploi est bien sûr évoquée dans le rapport du Sénat.

Tout d’abord, devraient être définis les types de commerce qui seraient tenus d’accueillir les téléphones portables : par exemple les surfaces qui sont déjà tenues d’accepter tous les petits appareils électriques, ainsi que les points de vente de téléphone. Ensuite devraient être imaginées les infrastructures qui permettraient dans ces commerces de recueillir les téléphones. L’éco-organisme ESR indique que l’installation de quelques milliers de meubles dédiés aux téléphones avait été testée mais que cette collecte avait suscité des vols et des pillages, malgré l’installation de dispositifs antivol renforcés. L’impossibilité de sécuriser les meubles d’accueil paraît quand même un argument un peu court quand on sait le très grand nombre d’appareils de toutes sortes très onéreux présents dans ces magasins...

En fait la principale difficulté semble plutôt être la reprise des téléphones « dormants » existants. Si la prime au retour est versée à la restitution de ces téléphones anciens et orphelins, comment éviter que des trafics transfrontaliers de téléphones usagés ne viennent « soutirer » massivement des primes au retour ? D’autant que le téléphone est un petit objet.

³³ 100 millions de téléphones usagés, Sénat, 2016

Sauf à trouver un moyen permettant de maîtriser ce trafic, la prime de retour ne pourrait donc être versée qu'aux téléphones nouvellement mis sur le marché et identifiés.

Reste enfin à savoir quel devrait être le niveau d'une prime de retour. Surfer³⁴ sur les sites de rachat en ligne de téléphones usagés permet d'imaginer ce que devrait être la prime pour qu'elle soit attractive par rapport aux tarifs offerts par ces sites. Une prime de retour de 10€ par appareil usagé semblerait suffisante. Compte tenu du nombre d'appareils vendus chaque année en France (25 millions) et compte tenu du nombre de lignes en service (72 millions), il semblerait que la prime de retour de 10€ pourrait être financée :

- soit par une consigne d'environ 10€ à l'achat
- soit par une contribution d'environ 3€ par an sur l'abonnement

Ces estimations sont évidemment à approfondir, notamment pour tenir compte :

- des frais de gestion du système de reprise
- du nombre de téléphones qui ne seraient pas restitués (en tablant sur 50% on aurait déjà fait un grand progrès par rapport aux 15% actuels...)

Rien n'empêcherait d'ailleurs, au cas où les frais de gestion et le nombre de téléphones restitués étaient moindres que prévu, d'augmenter la prime de retour et, dans le cas de la consigne, de la rendre supérieure au montant de ladite consigne.

Proposition n° 18 : Instaurer une prime de retour pour les téléphones portables restitués, en la finançant, soit par une consigne à l'achat, soit par une contribution sur l'abonnement

³⁴ Notamment sur les sites comparatifs, par exemple « vendremonmobile.com »

Chapitre 6 – Les systèmes individuels

Le système individuel, où le producteur (ou importateur) s'occupe *lui-même* des déchets de ses propres produits, semble idéal à première vue.

En effet on peut penser que cette responsabilité *directe* incitera le producteur à mieux « éco-concevoir » ses produits pour minimiser ses dépenses de gestion des déchets.

Malheureusement ce système a connu et connaît beaucoup d'abus (*voir encadré n° 21, page suivante : Les systèmes individuels « fantômes »*).

En outre, ils ne parviennent pas toujours à l'objectif principal recherché.

En effet, un producteur choisissant le système individuel ne pourra pas aller rechercher ses *propres* piles, ses *propres* pneus, ses *propres* papiers, et ne satisfera donc ses obligations qu'en quantités collectées (de pneus *divers*, de piles *diverses*, ...). Dès lors le lien technique entre le déchet collecté et le produit mis sur le marché n'existe plus et donc la « rétroaction » sur la conception des produits est mince.

En outre, aux yeux de certains, le mérite des éco-organismes *collectifs* par rapport au système individuel est la massification. En gérant un grand volume de déchets, l'éco-organisme peut parvenir à des performances technico-économiques, à des innovations, et peut-être, paradoxalement, à une influence sur l'éco-conception des produits supérieure à l'influence qu'aurait un système individuel.

C'est d'ailleurs cette double raison de la massification, et de l'impossibilité pour un producteur d'aller rechercher ses *propres* papiers, que le système individuel n'existe pas dans la filière papiers.

Pour autant, la responsabilité individuelle du système individuel reste une belle idée, à condition qu'elle ne soit, ni enfermée dans un carcan bureaucratique (les systèmes individuels « approuvés » répondent à un cahier des charges de plusieurs dizaines de pages...), ni dévoyée dans un système incontrôlé (les systèmes individuels « attestés » par des attestations « bidon » ou, pire, ni « approuvés » ni même « attestés »).

Proposition n° 19 : Soumettre le système individuel à une procédure d'agrément moins lourde que l'approbation, et moins légère que l'attestation.

Fantômes ?

Un producteur (ou importateur) a généralement le droit de « déclarer » qu'il s'occupera individuellement des déchets issus de ses produits.

Dans certaines filières, il doit satisfaire à un « cahier des charges » (comme les éco-organismes) et être « approuvé » par le ministère. Lourde procédure : si lourde qu'il n'y a aucun système individuel approuvé, dans aucune filière...

Inversement, quand une telle « approbation » n'est pas prévue, les producteurs qui se déclarent en système individuel font-ils vraiment leur travail ? Ou sont-ce des systèmes individuels « fantômes » ?

Trois exemples :

Déchets électriques et électroniques professionnels

Dans cette filière il doit être seulement « attesté » que le producteur s'occupera de ses déchets. Mais « attesté » par qui... : par le producteur lui-même* !

Résultat :

- 481 se déclarent en système individuel
- 271 seulement ont fourni une attestation
- 200 ont collecté effectivement des déchets
- 200 à 300 fantômes ?...

*Article D.543-197-1 du code de l'environnement (seul le fait qu'il aura *la capacité financière* de s'occuper de ses déchets doit être attestée par un commissaire aux comptes ou à défaut, un expert-comptable).



Pneus

374 producteurs sont déclarés en système individuel.

Parmi eux, un « grand » de l'automobile, Mobivia (Norauto, Midas, ...), très fier et très attaché à son système. Mais aussi de multiples garagistes dont certains font sans doute le job, mais dont d'autres passent au travers des trous de la raquette*.

Le système est hors de contrôle, puisqu'il n'est ni « approuvé », ni même « attesté ». On ne connaît donc pas le nombre de « fantômes ».

*Lorsqu'ils font évacuer les pneus *français* par l'éco-organisme Aliapur (pour lesquels les fabricants français ont payé leur contribution,) ils font évacuer en même temps des pneus *importés* (pour lesquels ils auraient dû eux-mêmes payer les contributions mais qu'ils n'ont pas payé).

Piles et accumulateurs industriels

L'industrie utilise, en tonnages, plus de piles et accumulateurs que les particuliers.

En fait, là, c'est le flou le plus complet*... D'une part les producteurs sous-déclarent les quantités mises sur le marché, et d'autre part ils ne déclarent guère les quantités qu'ils ont collectées, en violation de la réglementation**.

Et le fait que les producteurs puissent déléguer la gestion des déchets aux *utilisateurs* des produits ajoute à la confusion. La possibilité laissée aux détenteurs et utilisateurs de déchets de « gérer » des déchets est la négation même de la responsabilité du producteur. Cette délégation de la gestion aux utilisateurs, qui existait naguère dans la filière des déchets électriques, a été abolie en 2014 (« *C'était du n'importe quoi* », selon l'aveu même de tous les professionnels concernés).

*Voir le rapport de l'Ademe pudiquement appelé « Evaluation de la filière des piles et accumulateurs industriels » (2017)

**Article R 153-132 du code de l'environnement

Chapitre 7 – Les éco-organismes

Leur gouvernance, leur rôle, la concurrence, ...

7.1 Le statut et la gouvernance des éco-organismes

► *Nota bene* : Des observateurs se demandent si une partie des réflexions ci-dessous ne devraient pas être intégrées dans les réflexions en cours sur les « entreprises de mission » et si les éco-organismes ne devraient pas être des « entreprises de mission ».

Sans but lucratif

La loi française³⁵ stipule que « les éco-organismes ne poursuivent pas de but lucratif ». Tout d'abord, est-ce légitime ? Nous n'aborderons pas cette question, tant elle a déjà fait l'objet d'analyses et de débats. L'OCDE évoque d'ailleurs un « vif débat », et analyse remarquablement les arguments des uns et des autres, et conclut... qu'on ne peut pas conclure.

Il ne paraît pas souhaitable de modifier la non-lucrativité, plus conforme, sans doute, à l'esprit français... Cela dit, cette non-lucrativité *fonctionne-t-elle bien* ?

En pratique deux éco-organismes sont sous statut associatif (filière médicaments et DASRI³⁶), toutes les autres sont sous statut de société anonyme (SA ou SAS).

Certains juristes pensent qu'une « société sans but lucratif » est un oxymore. D'autres juristes pensent qu'il n'en est rien et rappellent que les SAFER³⁷ sont sans but lucratif et que dans les sociétés anonymes d'HLM les dividendes sont très encadrés. Elles sont toutes deux, comme les éco-organismes, des sociétés privées, investies d'une mission d'intérêt général, et agréées. Quoi qu'il en soit, Emmanuelle Parola, dans une remarquable thèse³⁸, s'est étonnée que cette exigence légale ne soit pas répercutée dans les *statuts* des dites sociétés³⁹, alors que la loi l'exige pour les SAFER qui, sinon, *ne peuvent pas* être agréées.

La non lucrativité pose notamment le problème des réserves (dénommées « provisions pour charges futures ») dont disposent les éco-organismes et de leur destination en cas de cessation d'activité (volontaire ou involontaire, par exemple en cas de retrait d'agrément). Les coopératives, les SAFER obéissent à des règles précises, *légales*, de dévolution des actifs. Certes un décret récent⁴⁰ de 2016 aborde cette question pour les éco-organismes, mais

³⁵ Art. L541-10 du code de l'environnement

³⁶ Déchets piquants de soins autonomes

³⁷ Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural

³⁸ « La régulation des éco-organismes » 2017 – 703 pages ... ☺

³⁹ Exception faite des statuts d'Eco-folio, avant sa fusion dans CITEO.

Il y a pire : les statuts d'Eco-TLC prévoient la possibilité de « distribuer des sommes prélevées sur les réserves »

⁴⁰ Art. R 541-87 du code de l'environnement

prévoit que ces règles sont « nichées » dans les contrats que signe l'éco-organisme avec les adhérents et qu'elles sont laissées à la discrétion de l'éco-organisme.

Peut-être n'est-il pas souhaitable effectivement que l'État se montre plus directif dans la destination des excédents (même si cela pourrait paraître légitime, compte tenu des facilités fiscales dont bénéficient ses réserves). Mais au moins faudrait-il exiger qu'à défaut de l'être dans la loi elles le soient dans les statuts.

Tout cela n'est pas un cas d'école. L'éco-organisme ERP (de la filière « déchets électriques électroniques »), dont l'agrément n'avait pas été renouvelé en 2015, détenait des réserves estimées à 10M€. Personne ne sait, semble-t-il, où ces réserves sont passées...



Proposition n° 20 : Si le principe de non-lucrativité est maintenu, Il est nécessaire que cette non-lucrativité soit inscrite dans les *statuts* des éco-organismes et que ceux-ci prévoient les modalités de dévolution de l'actif en cas de dissolution.

A noter enfin que plusieurs acteurs ont mis le doigt sur une façon masquée de faire remonter des « profits » à une entreprise actionnaire : confier à cette entreprise moult prestations de service et les sur-rémunérer. Là aussi, ce n'est pas un cas d'école...

Gouvernance assurée par les producteurs... ou par d'autres ?

Ce point fait l'objet d'une controverse aussi vive que celle sur la lucrativité et est tout aussi difficile à conclure...

L'exemple allemand (voir encadré n° 22, page 48 : « Voyage sur une autre planète ») montre que pour les emballages, parmi les 10 éco-organismes existants, 4 sont des filiales d'opérateurs de traitement, aucun n'est l'émanation des producteurs (!), et plusieurs, dont le principal, sont l'émanation d'investisseurs « indépendants »...

En France, le débat a surtout porté sur la présence d'opérateurs de traitement au sein des éco-organismes. Dans la mesure où les éco-organismes passent des marchés de traitement, et pour prévenir tout conflit d'intérêt, la France a souhaité que les opérateurs de traitement ne puissent pas être dominants dans la gouvernance des éco-organismes.

Au fond, il s'agit bien de la responsabilité élargie des *producteurs* !

Une tentative d'inscrire cela dans la loi sur la croissance verte de 2015 a été censurée par le conseil constitutionnel, celui-ci ayant pourtant reconnu que le but était légitime et que le risque de conflit d'intérêt avec les opérateurs de traitement existait. Faute de loi, c'est dans les cahiers des charges pour les nouveaux agréments d'éco-organismes qu'on impose que « les producteurs disposent d'une influence déterminante sur les organes de gestion » et que la gouvernance « présente les garanties d'indépendance suffisantes à l'égard des opérateurs » de traitement... Ce principe, si on y tient, ne devrait-il pas être mieux sanctuarisé ?

Proposition n° 21 : Si le principe de la gouvernance par les producteurs est maintenu, le sanctuariser dans la loi.

Reste aussi que pour vérifier ce principe il faut qu'il y ait une transparence totale sur l'actionnariat véritable... Dans le cas de l'ex éco-organisme ERP mentionné ci-dessus, des écrans ne permettaient pas de savoir les choses clairement⁴¹. Il semble qu'il en soit de même dans des éco-organismes étrangers... La nouvelle directive européenne renforcera l'exigence de transparence sur le « *régime de propriété et l'actionnariat* » des éco-organismes.

Mais quels producteurs ?

Reste à savoir *quels* producteurs, en pratique, vont gouverner les éco-organismes ?

Le problème ne se pose guère dans un éco-organisme associatif où tous les producteurs adhérant et cotisant à l'association participent à sa gouvernance comme dans toute association : un adhérent, une voix⁴². Dans une SA ou une SAS, un *petit groupe* de producteurs peuvent en revanche être actionnaires ou associés, sans que la *grande foule* des adhérents-cotisants ne soit dans la gouvernance.

Le problème se pose évidemment de savoir pourquoi *quelques* associés, même si ce sont en général les producteurs les plus importants, sont rentrés dans l'actionnariat d'une société ... qui n'a pas de but lucratif. Clairement un producteur ou importateur peut avoir intérêt à être *dedans* plutôt que *dehors*, pour exercer son *influence*, ne serait-ce que sur les barèmes d'éco-contribution et d'éco-modulation⁴³.

L'expérience a montré que ce n'était pas qu'une question théorique. À l'occasion de la fusion d'Eco-emballages et d'Ecofolio dans CITEO et du remaniement à cette occasion du conseil d'administration de la nouvelle structure, les équilibres de pouvoir et d'influence ont été, inévitablement, modifiés. Certains papetiers, influents naguère dans Ecofolio, se plaignent d'être moins entendus. Idem pour les représentants d'Inter-emballages (fabricants des *matériaux* d'emballage) : ceux-ci expliquent que les difficiles équilibres entre les éco-contributions des différents matériaux (verre, métal, carton, plastique) ont été modifiés contre leur gré dans la nouvelle gouvernance de CITEO.

Certains éco-organismes ont mis en place des organes de représentation des « simples » adhérents : par exemple ESR (déchets électriques-électroniques) a installé auprès du conseil du conseil d'administration des « comités sectoriels » ouverts aux adhérents.

Cette pratique, à défaut d'être prescrite, devrait au moins être recommandée.

Proposition n° 22 : Prescrire ou recommander la présence dans la gouvernance des éco-organismes d'une représentation des adhérents non-associés ou non-actionnaires.

⁴¹ ERP était une filiale d'une société Landbell (organisatrice de logistique) via la société Tupengi, vendeuse de quelques piles et clefs USB et pouvait, du coup, apparaître comme un producteur...

⁴² C'est donc le cas des deux éco-organismes médicaux CYCLAMED et DASTRI

⁴³ C'est la raison pour laquelle DSD, le grand éco-organisme « emballages » allemand, considère qu'il y aurait confit d'intérêt s'il était dépendant des producteurs !

Autre conflit d'intérêt possible évoqué lors d'une audition : que se passe-t-il si un producteur actionnaire ou associé à une filiale free-rider qui ne paie pas sa contribution ?...

Voyage sur une autre planète

Encadré n° 22

En Allemagne, conformément à la directive européenne, les producteurs d'emballage sont responsables des déchets d'emballages et, en pratique, transfèrent leur responsabilité à un éco-organisme.

10 éco-organismes, à but lucratif, sont en concurrence ! L'un d'entre eux, DSD, domine le marché (40 %).

Plusieurs d'entre (dont DSD) ne sont pas la propriété des producteurs ni des distributeurs !

Quatre d'entre sont la propriété de traitants de déchets (mais pas DSD).

DSD considère qu'il doit être indépendant et des producteurs et des traitants, afin d'être « à l'abri de tout conflit d'intérêt ». DSD est donc géré par des investisseurs autres...

Les producteurs choisissent auquel des éco-organismes ils adhèrent⁴⁴ : les gros producteurs font un appel d'offres pour mettre les éco-organismes en concurrence...

Au final, chacun des 10 éco-organismes se retrouve avec une « part de marché amont » c'est-à-dire le pourcentage de producteurs qui a adhéré à cet éco-organisme.



L'Allemagne est découpée entre 420 secteurs municipaux. Tous les ans, un tiers de ces secteurs est attribué, pour 3 ans, à l'un des éco-organismes. Cette attribution se fait par tirage au sort !... Pour un éco-organisme donné, on tire au sort successivement plusieurs municipalités jusqu'à ce que la population tirée au sort pour cet éco-organisme atteigne la « part de marché amont » dudit éco-organisme.

Il en résulte d'ailleurs :

–que les municipalités tirées au sort attribuées à un éco-organisme peuvent être éloignées géographiquement les unes des autres.

–qu'une municipalité peut se voir transférer d'un éco-organisme à l'autre tous les trois ans.

L'éco-organisme, dans chacune des municipalités à lui attribuées, est désigné « leader » des 10 éco-organismes pour la collecte. À ce titre il discute avec la municipalité concernée des modes de collecte. Mais tous les éco-organismes prennent en charge financièrement la collecte de cette municipalité :

–pour l'éco-organisme « leader » : la moitié du coût + X % de la deuxième moitié (X étant la part de marché amont de cet éco-organisme)

–pour chaque autre éco-organisme : Y % de la deuxième moitié du coût (Y étant la part de marché amont de chacun des autres éco-organismes).

C'est le système dénommé « 50% + »...

À la sortie de la collecte municipale, les déchets d'emballages concernés sont répartis physiquement sur une aire, en 10 tas proportionnels à la part de chacun des éco-organismes, lesquels tas sont la propriété de chacun de chacun des 10 éco-organismes et pris en charge par chacun deux pour la gestion ultérieure (tri, traitement, vente des matières recyclées).⁴⁵

Dans ce système, les éco-organismes ont une influence limitée sur la collecte, mais ont la responsabilité totale, à l'aval, de leur tri, de leur traitement, et de la valorisation des matières.

Leurs performances respectives sur ces champs « aval » leur permet d'offrir des tarifs concurrentiels à l'amont, dans les éco-contributions qu'ils demandent à leurs producteurs adhérents.⁴⁶

On est vraiment sur une autre planète :

- L'indépendance entre les producteurs et les éco-organismes...
- La concurrence entre 10 éco-organismes...
- Le tirage au sort des municipalités attribuées à chaque éco-organisme...
- Les 10 tas physiques dans chaque municipalité...

⁴⁴ Le mot « *adhèrent* » est d'ailleurs mal choisi puisque, on l'a vu, ils n'ont aucune responsabilité dans la gestion de l'éco-organisme. Mieux vaudrait dire : « *auquel ils transfèrent leur responsabilité* » ou « *avec lequel ils contractent* »

⁴⁵ On aurait pu imaginer qu'un éco-organisme attributaire d'une municipalité soit en charge de l'intégralité des déchets sortant de cette municipalité. La raison est semble-t-il que la qualité des déchets sortants peut être variable d'une municipalité à l'autre et qu'ainsi on évite que certains éco-organismes héritent de « bons » tas et d'autres de « mauvais »...

⁴⁶ Voir note 44 ci-dessus

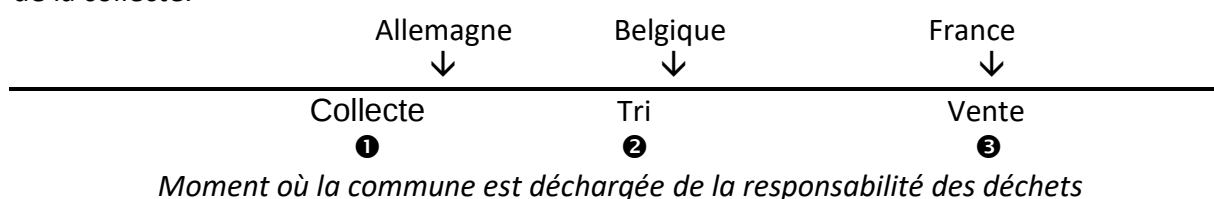
7.2 Plus d'opérationnalité ?

On l'a vu (voir page 5) certaines filières ne gèrent pas physiquement leurs propres déchets, mais financent les collectivités locales, qui « font le job ». C'est essentiellement le cas des filières « emballages ménagers » et « papier » qui, au moment de la rédaction du présent rapport, sont gérées toutes les deux par un unique éco-organisme CITEO.

En France, la collectivité s'occupe de la collecte sélective et du tri et ensuite a la responsabilité de vendre les matières valorisables.

En Belgique, l'éco-organisme prend en charge les matières à la sortie du tri.

En Allemagne, l'un des éco-organismes (ils sont 10...) prend en charge les matières dès la sortie de la collecte.



Les éco-organismes expriment souvent la revendication de ne pas être *simplement* financeurs et de s'occuper *physiquement* des déchets le plus en amont possible, soit en sortie de collecte, soit en sortie de tri, car dans la quasi-totalité des pays, la collecte reste du ressort des municipalités (même si, en Allemagne ou en Belgique par exemple, la collecte sélective est co-organisée par l'éco-organisme et la municipalité : cahier des charges du marché de collecte rédigé en commun, lancement de l'appel d'offres en commun, choix du lauréat de l'appel d'offres fait en commun ; expérience dont il ne serait pas inutile de s'inspirer).

La raison souvent alléguée par les éco-organismes est que le tri d'une part, le négoce des matières recyclées d'autre part sont des métiers, l'un industriel, l'autre commercial, que l'entreprise est capable de mieux faire qu'une collectivité.

Le tri

En matière de tri par exemple il est souvent dit que la France a environ trois fois plus de centres de tri⁴⁷ que l'Allemagne et que cette petitesse et cette dispersion des centres est coûteuse et ne facilite pas la modernisation du tri. La grande revendication souvent entendue est celle de la « massification » des centres de tri.

Certains ont imaginé que, pour opérer cette massification, les centres de tri devraient être gérés par les régions, au motif que les régions sont désormais, de par la loi NOTRE⁴⁸, chargées de planifier la gestion des déchets et même, dans ce cadre, « *l'implantation des centres de tri nécessaires dans le cadre de l'extension progressive des consignes de tri à l'ensemble des emballages plastiques*⁴⁹ ».

⁴⁷ En France il existe 203 centres de tri, auxquels les collectivités font appel :

- 80 centres de tri privés
- 123 centres de tri publics
 - Dont environ la moitié exploités directement en régie par la collectivité
 - Et l'autre moitié dont la gestion est déléguée à une entreprise

⁴⁸ Loi sur l'organisation territoriale de la République, août 2015

⁴⁹ Art. D541-16-2-3° du code de l'environnement

À ceci près que si la région est incontestable dans son rôle de planificatrice, elle n'est pas du tout réalisatrice ou gestionnaire d'équipements. La loi NOTRE, toute récente, attribue cette compétence aux communautés et on n'imagine pas qu'il serait possible de revenir sur ce point ! Même dans son rôle planificateur la Région ne fait que planifier l'avenir et ne réorganise pas le présent.



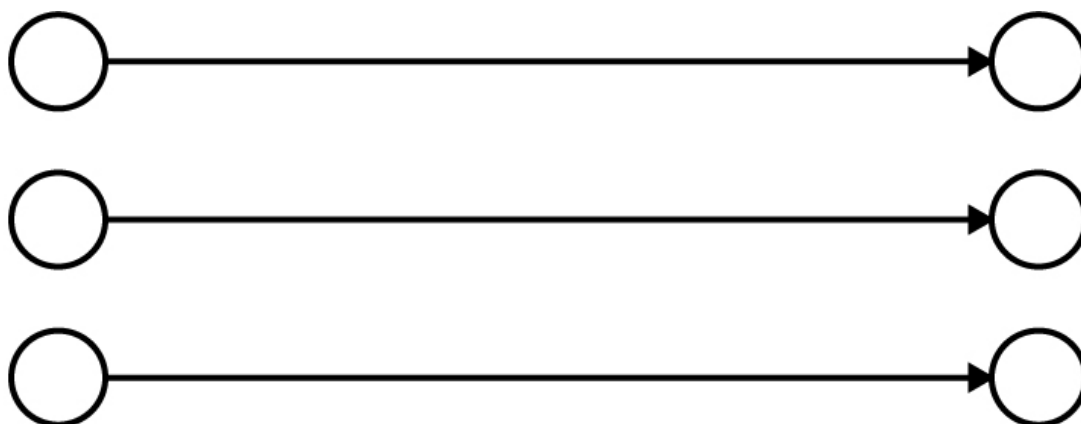
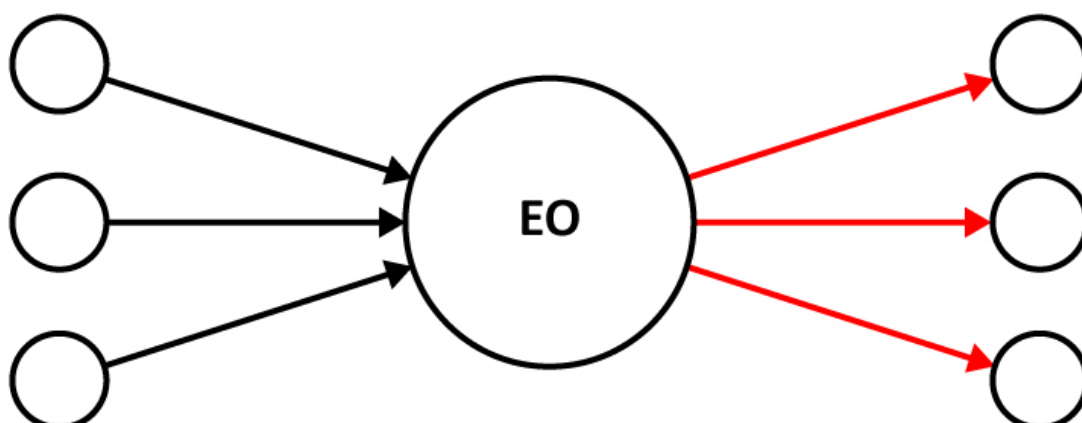
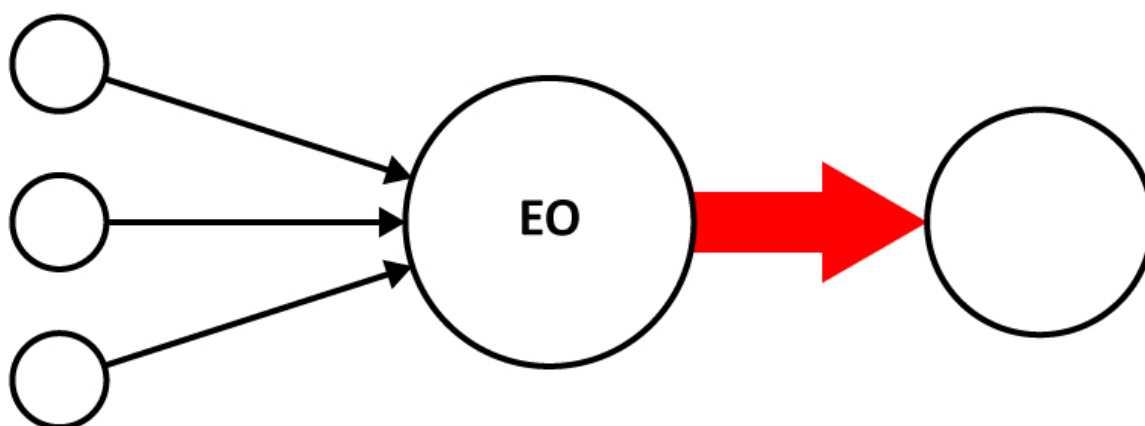
Il est vrai qu'en revanche des communautés de villes ont transféré leurs compétences à des syndicats départementaux, lesquels ont pu rationaliser et massifier le tri ! Par exemple, le syndicat départemental de Vendée, Trivalis, a remplacé 4 centres de tri par un seul (ça n'a pas été forcément facile).

En fait, l'éco-organisme candidat à l'opérationnalité (*voir encadré n°23 ci-après*) :

- Estime, dans le schéma du milieu de page, que, disposant de quantités plus grandes, il serait mieux à même que les collectivités de négocier de bons tarifs de tri. Outre l'effet d'échelle, il serait mieux à même de comparer l'offre du prestataire à ce qui est réalisé sur d'autres communes.
- Estime, dans le schéma du bas, que petit à petit il pourrait conduire les flux dont il a la charge vers des centres plus massifs et plus modernes.
- Estime, dans tous les cas, qu'il serait mieux à même de signer des contrats à long terme avec les opérateurs de traitement qui pourrait investir plus sûrement.

De leur côté, revers de la médaille, les opérateurs de traitement ont toujours eu peur d'avoir, en face d'eux, un éco-organisme puissant voire monopolistique, plutôt qu'une kyrielle de collectivités. Dans le premier cas, quand on perd le marché de l'éco-organisme on perd tout. Dans le deuxième cas, si on perd une collectivité, on peut toujours espérer en regagner une autre...

Vaste débat est éco-organisme ⇔ opérateur qui a traversé l'univers des REP depuis le début (et pas seulement dans les filières financières). Même si la crainte des opérateurs de traitement s'est un peu apaisée, des mots très forts ont encore été prononcés lors des auditions de ce rapport : « Servage », « Vassalité » !

*Encadré n° 23***COLLECTIVITÉS****CENTRES DE TRI****Schéma 1 : Situation actuelle****Schéma 2 : Eco-organisme donneur d'ordre
sans réorganisation des centres de tri****Schéma 3 : Eco-organisme donneur d'ordre
avec massification des centres de tri**

Le négoce

Les mêmes questions que précédemment se posent pour la revente des matériaux.

La France est sans doute l'un des rares pays où les municipalités sont chargées de la revente des matières.

Elles le font par trois moyens possibles (laissées au choix de chaque municipalité) :

1 - Soit par l'intermédiaire d'organisations mises en place par les fabricants de matériaux (une organisation pour chacun des matériaux : verre, acier, aluminium, papiers-cartons, plastiques). Ces organisations *désignent* ensuite à la municipalité un repreneur avec lequel elle va pouvoir passer contrat, *à un prix garanti*. (Parfois il y a un seul repreneur, par exemple pour les métaux ; pour les papiers-cartons il y en a 32).

2 - Soit par l'intermédiaire des fédérations d'opérateurs de traitement de déchets, qui vont ensuite *proposer* à la municipalité toute une liste d'environ 140 repreneurs possibles, avec lesquels la municipalité va pouvoir passer contrat, *à un prix négocié*, entre le repreneur et elle-même.

3 - Soit directement, sans intermédiaire, par contrat entre la ville et un repreneur.

Pour info, en 2016, les trois « méthodes » de revente choisies par les collectivités se ventilaient ainsi, en % (comme on le voit, c'est très différent selon les matériaux) :

Méthodes utilisées par les collectivités pour revendre les matières

Produit	Méthode 1	Méthode 2	Méthode 3
Métaux (acier, alu)	2	37	61
Papiers-cartons*	27	68	5
Plastiques	49	48	4
Verre	98	0	2

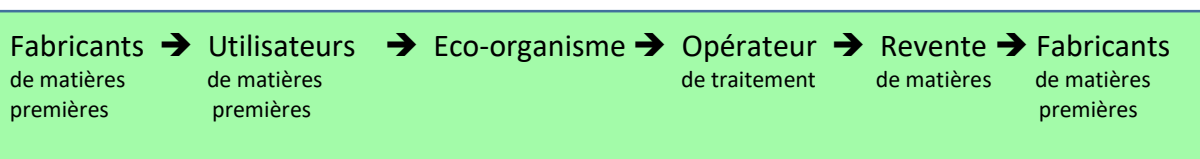
* non complexes

Les collectivités locales sont-elles le mieux placées pour faire ce « métier » commercial ?
Sont-elles en position de force, du fait de leur dispersion ?

Il faut ajouter que, dans le système actuel, ce sont les collectivités locales qui subissent de plein fouet les variations des prix de revente des matières premières.

Cela paraît particulièrement inapproprié. Les collectivités locales ne devraient pas être des « amortisseurs ». On a vu au chapitre 3 (page 25) le caractère vertueux, sain, et opérationnel, d'une chaîne où toutes les fluctuations des prix des matières premières sont supportées par les producteurs :

La chaîne (*qui est une ligne ci-dessous, mais en fait un cercle, économie circulaire oblige ☺*):



Conclusion : le tri et le négoce doivent-ils être transférés des collectivités locales vers les éco-organismes ?

Il paraît évidemment impossible (et malheureusement peut-être) de basculer directement de la situation actuelle, où les collectivités locales sont maîtres de leur tri et de la revente, à une situation où les éco-organismes auraient la maîtrise à la sortie de la collecte (Allemagne) ou à la sortie du tri (Belgique).

Mais, à défaut de « basculement généralisé », on peut imaginer que, *contractuellement et volontairement*, les éco-organismes aient la possibilité de *proposer* à une collectivité de prendre en main leurs déchets en sortie de collecte ou en sortie de tri. Évidemment, ceci ne pourrait s'imaginer que dans une situation gagnant-gagnant, où les gains escomptés par l'éco-organisme lui permettrait d'offrir en contrepartie un meilleur soutien financier pour la collecte.

Dépenses de l'éco-organisme = Prise en charge de la collecte + Coût du tri – Revente matières
 dans le cas où il serait chargé à un certain taux : x %
 du tri et de la revente



Gagnant – gagnant : des coûts de tri plus bas et des prix de revente mieux négociés peuvent permettre d'offrir à la collectivité un meilleur taux de subvention de la collecte

Cette liberté contractuelle *doit* être laissée à l'éco-organisme et à la collectivité. Les barèmes de soutien sont pour l'instant incroyablement fixés, figés, encadrés dans le cahier des charges.

Certes il est légitime que ce barème soutien (le « barème aval » comme on dit) ait un niveau minimum, mais au-delà de ce niveau, vive la liberté ! C'est un peu ce qui est déjà fait dans le cahier des charges nouvellement adopté depuis 2018, qui a ajouté au contrat de base est éco-organisme ↔ collectivité locale un « contrat d'objectifs » beaucoup plus flexible.

Évidemment, la collectivité qui examinerait ce type d'offres aurait à tenir compte, non seulement des propositions financières qui lui seraient faites, mais aussi de facteurs locaux : une collectivité dont le centre de tri (public ou privé) serait ancien, amorti pourrait être plus tentée par une solution d'abandon du tri (à condition que les problèmes sociaux soient réglés) qu'une collectivité ayant déjà investi récemment dans un centre de tri plus moderne.

Proposition n° 23 : Dans les filières financières, permettre aux éco-organismes et aux collectivités locales, *contractuellement et volontairement*, de transférer la compétence tri et revente des matières à l'éco-organisme et de lui donner un droit de regard sur la co-organisation de la collecte, dans une perspective gagnant-gagnant

7.3 Quelle prise en charge des coûts ?

Quelle part des coûts de gestion des déchets la REP doit-elle prendre en charge ?

Pour les filières opérationnelles, le sujet ne se pose guère. La REP prend en charge 100 % des coûts : l'éco-organisme organise la collecte, le tri, le transport, le traitement ...et les paie.

Pour les filières financières, le sujet est beaucoup plus délicat, et même contentieux.

En effet, comme on le sait, dans la filière « emballages », un contentieux est actuellement pendant devant le tribunal administratif de Paris sur l'interprétation de la loi Grenelle, qui prévoyait que « *la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé* ».

La question contentieuse est de savoir si l'éco-organisme doit financer 80 % du coût total (collecte, tri, et traitement) ou seulement le coût de la collecte et du tri. La REP doit-elle prendre en charge les « emballages » qui, mal triés par les habitants, s'égareront dans la poubelle noire ? La contradiction apparente entre le début et la fin de la phrase laisse de beaux jours au développement du contentieux...

Sur le fond, pour l'avenir, cette question devrait être clarifiée par le législateur.

Le sujet est abordé dans l'étude-clef de l'OCDE dans un encadré intitulé « *Recouvrement de la totalité des coûts via les redevances acquittées par les producteurs*⁵⁰ ». Cette étude (qui n'engage évidemment que l'OCDE...) conclut qu'il est préférable que le financement de la REP (mais le cas échéant à 100%) ne porte que sur ce qui se trouve dans la collecte sélective, afin d'inciter la collectivité (et ses habitants) à tout faire pour basculer les emballages de la poubelle noire vers la poubelle jaune.

De toute façon, ce débat législatif (ou réglementaire) aura forcément lieu à la lumière de la nouvelle donne européenne (voir encadré n°20, page 34), qui prévoit que la prise en charge des coûts :

- Devra être de 80 % minimum des coûts pour les REP *européennes*. Or la REP « emballages » va devenir une REP européenne.
- Devra être de 50 % minimum pour les REP *nationales existantes*.

À noter que ces taux de 80 % et de 50 % ne sont considérés que comme des *dérogations*, pour raisons économiques, au *principe* de la prise en charge *totale* des coûts.

Les coûts sont les « *coûts de collecte séparée des déchets et ses transport et traitement subséquents* » et « *tiennent compte des revenus du réemploi, de la revente de matière et des consignes non réclamées* ».

En ce qui concerne la filière française existante « papiers », un calcul montre que la prise en charge des coûts serait actuellement de l'ordre de 30 %, donc en deçà de 50 %.

Proposition n° 24 : Examiner très rapidement la répercussion de la future directive européenne sur les taux de prise en charge des coûts, notamment pour les filières financières « emballages » et « papiers ».

⁵⁰ Encadré 2.3 de l'Etude OCDE sur les REP, page 49

A noter que, dans la filière « papiers », les livres sont exonérés de contribution à l'éco-organisme et la presse paie des contributions en nature sous forme de publications d'encarts dans la presse, qui informent sur la gestion des papiers graphiques (au passage, beaucoup regrettent que ces publications se cantonnent à de l'info sur la filière papiers et ne puissent pas financer des communications sur d'autres déchets⁵¹). Ces contributions en nature ne donnent pas le moindre financement aux collectivités locales, qui ont pourtant à gérer tous ces papiers !

Il est complètement compréhensible que dans le cadre d'une politique culturelle, et pour aider économiquement des secteurs sensibles, l'Etat procède à des exonérations. Il n'est pas normal que les collectivités locales en supportent la charge.

Proposition n° 25 : L'Etat doit prendre en charge financièrement le manque de financement de la filière « papiers » et donc le manque à gagner des collectivités locales, dû aux décisions prises par l'Etat dans les deux domaines du livre et de la presse.

7.4 La concurrence

1 - L'utilité de la concurrence ?

D'excellentes analyses ont déjà été faites sur la concurrence entre les éco-organismes, notamment dans :

- Le document clef de l'OCDE sur les REP (2016)
- Le document DELOITTE « REP et concurrence » (2017)

Le débat est tout aussi vif sur cette question qu'il ne l'est (voir supra) sur les questions de la non-lucrativité ou de la gouvernance réservée aux producteurs.

Dans ce débat sur la concurrence, un premier argument parfois entendu est que la concurrence n'a d'intérêt que si les éco-organismes sont à but lucratif. Si on ne peut pas faire de profit, à quoi bon se battre et se concurrencer ? Cet argument est très court car, si les éco-organismes sont gouvernés par les producteurs, ils ont intérêt à faire baisser leurs contributions et être donc les plus efficaces possibles. On voit bien là toute la complexité du débat et l'interaction entre la non-lucrativité, la gouvernance par les producteurs, et la concurrence.

L'argument massue des adversaires de la concurrence est le suivant : de toutes façons, en bout de chaîne, des appels d'offres sont faits pour les transports, le tri, le traitement, là où se situent les coûts et là où on peut les diminuer ; ces appels d'offres sont faits par l'éco-organisme lui-même dans le cadre des filières opérationnelles ou par les collectivités dans le cadre des filières financières.

Ils rappellent souvent le cas de l'Allemagne, qui est passée dans le domaine des emballages d'un monopole à une grande concurrence, et qui se targue, à cette occasion, d'avoir diminué les coûts de gestion des déchets d'emballages par deux (2 milliards → 1 milliard). Mais comme

⁵¹ Voir la proposition n°35, page 77, dans le chapitre 10 Communication.

ils le remarquent à juste titre, la date à laquelle le monopole a été remplacé par la concurrence a coïncidé avec la date à laquelle les éco-organismes allemands ont été obligés de faire des appels d'offres pour attribuer leurs marchés de transport et de traitement. Si bien que nul ne peut dire si la baisse vertigineuse des coûts allemands est imputable :

- À la concurrence entre éco organismes
- Ou au fait que les éco-organismes avaient été tenus de faire des appels d'offres...

Cependant, leur argument est un peu court là aussi.

Dans les filières opérationnelles, certes l'éco-organisme confie des tâches par appel d'offres à des opérateurs, mais pour autant l'éco-organisme est aussi un *organisateur*, un *chef d'orchestre* qui, avant même de faire un appel d'offres pour telle ou telle tâche, les organise. Avant de lancer un appel d'offres pour le transport par exemple, encore faut-il *organiser* et *décider* son réseau de points de collecte optimal. Et puis, il y a toutes les tâches à organiser que nous avons vues tout au long de ce rapport : influencer sur les producteurs (via l'éco-modulation, l'aide aux investissements, la rétroaction opérateur→producteur) pour qu'ils préviennent et modèrent leurs quantités de déchets, aider à la recherche et à l'innovation pour trouver d'autres moyens de traitement, communiquer, rechercher de nouveaux débouchés.

Dans toutes ces tâches, les éco-organismes peuvent se différencier. Et, d'ailleurs, ils se différencient !

En définitive une majorité d'acteurs (dont l'Autorité de la concurrence française ou l'étude Deloitte) se range à l'idée que la concurrence est utile dans les filières opérationnelles.

Mais quid des filières financières ?

Si tout éco-organisme est obligé de financer les collectivités *de la même manière*, selon un barème absolument identique, comment peuvent-ils se différencier l'un de l'autre ?

Bien sûr ils peuvent se distinguer par les barèmes de contribution qu'ils demandent, à l'amont, à leurs producteurs-adhérents : mais beaucoup s'accordent à dire que ces barèmes-là ne peuvent pas trop s'écarter les uns des autres entre différents éco-organismes, puisque, on l'a vu (*voir le bas de la page 7*), les éco-contributions reflètent le coût de traitement de gestion de fin de vie de chaque produit, lequel est a priori identique pour tout le monde...Au demeurant, la compétition sur les barèmes de contribution amont a un côté malsain qui sera évoqué un peu plus loin...

En tout état de cause, c'est vrai : si un éco-organisme financier n'a aucune marge de manœuvre, ni à l'aval sur les aides financières et sur un peu de gestion opérationnelle des déchets, ni à l'amont sur les contributions qu'il demande, si c'est un éco-organisme « mains liées », la concurrence est-elle utile ? Certains, plus provocateurs, disent parfois : « A quoi bon, même, un éco-organisme « mains liées » ?

En revanche, plus il y aura d'opérationnalité dans un éco-organisme, plus la concurrence aura du sens⁵².

⁵² C'était d'ailleurs tout à fait l'analyse faite par l'Autorité de la concurrence dans son avis 16-A-27

2 - L'entrée en concurrence

Les freins à l'entrée d'un nouveau concurrent ont souvent été décrits, notamment par l'Autorité de la concurrence :

- La détention de données par les éco-organismes existants qui leur donne un avantage compétitif
- Les réserves (provisions pour charges futures) que détiennent les éco-organismes. Il paraît indispensable, de l'avis de multiples observateurs, que ces provisions puissent être remboursées à un adhérent qui voudrait passer d'un éco-organisme à un autre. La phrase ampoulée actuelle des cahiers des charges, qui stipule que « *l'éco-organisme prévoit dans le cadre des contrats qu'il passe avec les producteurs, importateurs, distributeurs, les conditions d'une éventuelle résiliation des contrats par les adhérents, y compris sur les aspects financiers* » paraît tout à fait insuffisantes.

Seule la loi, très probablement, pourrait imposer cette rétrocession des réserves.



I want my money back!

Proposition n° 26 : Faire en sorte, de par la loi, qu'un producteur-adhérent désireux de passer d'un éco-organisme à un autre puisse récupérer la part de provisions qu'il a contribué à créer.

3 - Les modalités de la concurrence

La difficulté principale pour les éco-organismes est, tout simplement, l'adéquation entre leurs recettes et leurs dépenses.

Supposons un système totalement libre, ou l'éco-organisme ait la *double* liberté :

- De « recruter » à l'amont un certain nombre de producteurs-contributeurs, par exemple 20 % de « parts de marché amont » comme on dit.
- De contracter à l'aval avec un certain nombre de collectivités, par exemple 35 % de « parts de marché aval ».

Comment gère-t-on un tel écart ?

Trois méthodes ont été imaginées⁵³, dont les deux premières ont été mises en œuvre en France et la troisième en Allemagne :

▪ **le transfert de communes d'un éco-organisme à l'autre** (filrière déchets électriques-électroniques) :

Si l'un des éco-organismes a trop de collectivités en charge, une commission de conciliation transfère des villes d'un éco-organisme à l'autre. C'est « indolore » car la ville concernée :

- De toute façon n'est pas en contrat avec l'un des éco-organismes mais avec un « organisme de coordination » des éco-organismes, l'OCAD3E. Donc, pour la ville, pas de nouveau contrat à signer quand la collecte dans la déchèterie passe d'un éco-organisme à l'autre.
- Sur le plan financier, rien de changé non plus, le tarif pour l'utilisation de la déchèterie municipale étant le même que ce soit un éco-organisme ou l'autre qui l'utilise...

A noter qu'on demande néanmoins son avis à la collectivité transférée...

▪ **l'équilibrage financier** : le transfert d'argent d'un éco-organisme à l'autre (filières emballages ou meubles) :

L'éco-organisme qui a trop de producteurs-contributeurs à l'amont mais pas assez de collectivités partenaires à l'aval transfère l'excès d'argent dont il dispose à l'éco-organisme qui a plus de parts de marché aval. Cet équilibrage financier fait un peu frémir au cas où il y aurait un gros écart entre l'amont et l'aval. Le cahier des charges de la filière meubles dit que les éco-organismes doivent « *veiller à ce que l'équilibrage financier ne dépasse pas 4 % du total des contributions* », sans dire le moins du monde ce qui se passerait si on dépassait ce seuil...



Equilibrage...

▪ **le tirage au sort** :

L'Allemagne (et l'Autriche) ont trouvé une solution radicale (*voir encadré n° 22, page 48 : « Voyage sur une autre planète »*) : on tire au sort !

Si un éco-organisme a 40 % de parts du marché, on va lui attribuer par tirage au sort des collectivités jusqu'à ce que la population de ces collectivités atteigne 40 % de la population totale. C'est irréprochable sur le plan mathématique, mais cela consiste à marier par tirage au sort un éco-organisme et une collectivité, à qui on n'a pas demandé leur avis, ni à l'un ni à l'autre !

Cela est irréprochable aussi sur le fait qu'un éco-organisme ne choisit pas ses collectivités partenaires, et ne fait donc pas de « cherry-picking » pour choisir les meilleures collectivités.



⁵³ Une autre méthode proposée, d'appel d'offres territorialisé, n'a pu être menée à bonne fin.

7.5 La relation avec l'économie sociale et solidaire

La place de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans la gestion des déchets fait l'objet d'une très intéressante étude du PIPAME⁵⁴. Elle nous montre que l'ESS joue un rôle important dans le réemploi des produits usagés et la réutilisation des déchets (20% de l'activité) et moins important dans les autres maillons de la chaîne de traitement des déchets :

- 1,12% de la collecte
- 3,2% de la récupération et du tri
- 1,4% du recyclage et de la valorisation



Dans ce cadre, la relation des acteurs des filières REP avec les acteurs de l'ESS est une question centrale.

En plus des finalités *environnementale* et *financière* imparties aux REP (voir page 8) faut-il y adjoindre une finalité *sociale*, de développement des emplois porté par l'ESS ?

Certains acteurs professionnels sont vigoureusement opposés à cette 3^{ème} finalité. La filière « textiles » par exemple exprime sans ambages que les filières ne sont pas là pour ça et récusent ce que d'aucuns ont appelé, au départ, « la taxe Emmaüs ». Inversement, l'État, dans le cahier des charges de cette filière, écrit noir sur blanc que « les activités de l'éco-organisme *intègrent* les enjeux environnemental, économique *et social* ».

La loi de 2014 sur l'économie sociale et solidaire⁵⁵ a de toutes façons tranché cette question, puisqu'elle stipule que « *les cahiers des charges des éco-organismes prévoient les conditions et limites dans lesquelles est favorisé le recours aux entreprises solidaires d'utilité sociale agréées*⁵⁶ ». La future directive européenne sur les REP évoque aussi l'ESS.

Néanmoins la transcription de cette préconisation législative dans les cahiers des charges actuelles des différentes filières reste très variable... :

– Dans les **filières « emballages » et « papiers »**, aucune allusion n'est faite à l'ESS. C'est un peu normal puisque ce sont des filières financières, ou l'éco-organisme ne *fait* pas, mais *finance* seulement les collectivités locales qui, elles d'ailleurs, peuvent faire appel à l'ESS. Cet état de choses devrait sans doute changer si ces deux filières devenaient plus opérationnelles (*cf. le chapitre 7.2 ci-dessus*) et lorsque la filière « emballages » inclura les emballages industriels et commerciaux, comme l'imposera la future directive européenne.

⁵⁴ PIPAME (Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques) : « Economie sociale et solidaire : la valorisation des déchets et le réemploi »

⁵⁵ Article L541-10 4° du code de l'environnement

⁵⁶ L'article L3332-17-1 du code du travail prévoit un agrément pour les entreprises de l'ESS dès lors qu'elles satisfont un certain nombre de critères.

–Dans les **filières « piles-accumulateurs » et « médicaments non utilisés »**, le cahier des charges stipule seulement que « *l'éco-organisme permet aux acteurs de se porter candidat pour la réalisation de prestations concurrentielles* », en matière de « *transport* » pour les médicaments, et en matière de « *collecte, regroupement, tri, recyclage* » pour les piles et accumulateurs. Encore heureux que l'ESS puisse s'introduire dans la concurrence !

–Dans la **filière DEEE (déchets électriques et électroniques)**, la prescription est plus contraignante mais non chiffrée. L'éco-organisme doit « *garantir aux acteurs de l'ESS un accès aux gisements de DEEE dont il a la charge* » et « *favoriser la préparation à la réutilisation de DEEE par les ESS* ». Bref l'éco-organisme doit donner du grain à moudre à l'ESS. C'est le seul cahier des charges qui précise que les entreprises sont des ESUS⁵⁷ (entreprise solidaire d'utilité sociale) titulaires d'un agrément.



On a envie d'être réutilisés !

–La **filière « meubles »** est la seule où des objectifs quantitatifs sont assignés. À partir de 2021, l'éco-organisme devra confier 1,5 % des déchets ménagers et 5 % des déchets professionnels à des acteurs de l'ESS en vue de les préparer à la réutilisation. Et « *l'éco-organisme doit remettre à l'ESS un gisement de qualité lui permettant de réutiliser au minimum 60 % en tonnage* ». Bref l'ESS ne doit pas être alimentée seulement en mochetés...

–Dans la **filière « textiles »**, l'approche est un peu différente. Le cahier des charges comprend une « *clause sociale* », qui « *favorise l'insertion des personnes en difficulté au regard de l'emploi* » et certains soutiens de l'éco-organisme au centre de tri sont conditionnés à l'embauche de personnes en difficulté. Cette clause ne donne cependant pas une exclusivité à des ESS : en effet, des entreprises de droit commun peuvent très bien respecter cette clause et recruter des personnes en insertion.

Il est proposé de basculer vers une plus grande homogénéité de déclinaison de la loi.

Proposition n° 27: Introduire aussi souvent que possible dans les cahiers des charges des objectifs *quantitatifs* d'activité pour l'ESS⁵⁸, notamment en matière de préparation à la réutilisation.

Certaines nouvelles filières REP proposées au chapitre 2.1, par exemple sur les jouets ou sur les articles de sport et de loisirs, qui ont justement été choisies comme nouvelles filières à cause de leurs possibilités de réemploi et de réutilisation, seraient particulièrement concernées par de tels objectifs quantitatifs.

⁵⁷ Voir note précédente

⁵⁸ A noter qu'il ne faut pas confondre un objectif éventuel de « *taux de réutilisation* » avec un objectif de « *part d'activité* » dévolue à l'ESS.

Chapitre 8 – Les sanctions

Tout « système » qui obéit à une réglementation a évidemment besoin de pouvoir être sanctionné le cas échéant.

8.1 – Des sanctions existent

Des sanctions existent. Elles touchent :

- Soit les producteurs, importateurs ou distributeurs à titre individuel
- Soit les « système individuels » ou « éco organismes » de gestion des déchets

On retiendra que coexistent :

- Un « fouillamini » de sanctions pénales :

Les sanctions pénales délictuelles⁵⁹ (75.000 € d'amende et 2 ans de prison) qui sanctionnaient le non-respect des lois sur les REP ont disparu en 2010, quand elles ont été remplacées par des sanctions administratives. Enfin, pas tout à fait...Elles sanctionnent encore le fait de ne pas « *remettre des déchets aux établissement ou services désignés par l'administration* ». Cela pourrait viser la non-remise des pneus à un collecteur agréé ou la non-remise d'un véhicule hors d'usage (VHU) à un centre VHU agréé⁶⁰.

Pour le reste, un florilège de sanctions contraventionnelles existe : de la 3^{ème}, de la 4^{ème}, de la 5^{ème} classe, et parfois aucune contravention du tout (papiers, déchets chimiques des ménages, bateaux hors d'usage).

- Des sanctions administratives, qui se résument :

- **Pour les producteurs et importateurs** à une amende pouvant atteindre 7500 € par unité ou par tonne de produits concernés. Il s'agit donc d'une pénalité potentiellement très forte. Elle a été mise en œuvre par le ministère pour sanctionner les non-déclarants ou les non-contributeurs à un éco-organisme

Sur les 3 années 2014,2015,2016 :

- 634 courriers de rappel, *suivis de*
- 267 mises en demeure, *suivies de*
- 58 amendes

C'est mieux que rien, mais c'est bien peu !

Le ministère indique manquer singulièrement de moyens pour exercer cette tâche (*voir chapitre 9.3 sur l'autorité de régulation*)

⁵⁹ Art. L541-46-2° du code de l'environnement

⁶⁰ Quand on voit l'ampleur des filières illégales de traitement des VHU (*voir chapitre 5.2, page 38*), cette disposition mériterait sans doute d'être mieux appliquée !

La loi de 2016 sur la biodiversité a introduit une modification de très grande portée. Avant la loi sanctionnait seulement des producteurs qui ne cotisaient pas aux éco-organismes : désormais elle sanctionne les producteurs pour *toute* non-conformité à la loi. Il paraît clair que si, malgré la création d'une filière, les producteurs ne s'organisaient pas pour mettre en place un éco-organisme, chacun d'entre eux pourrait être soumis à cette amende. C'est notamment ce qui devrait être fait si le cas exposé dans l'encadré n° 25 perdurait (*Voir page 67 : « Histoire d'une rébellion »*).

- **Pour les éco-organismes** (ou systèmes individuels) à une amende de 30 000 €, ou à la suspension voire le retrait de leur agrément.

Le retrait est évidemment une sanction « atomique », impossible en cas d'éco-organisme unique, mais praticable lorsqu'il y a plusieurs éco-organismes : c'est ainsi que dans la filière déchets électriques-électroniques l'agrément de l'un des éco-organismes de cette filière, ERP, a pu ne pas être renouvelé, car il y avait deux autres éco-organismes capables de prendre le relais.

L'amende 30 000 € n'a quant à elle jamais été prononcée depuis qu'elle existe (2010).

8.2 – L'absence de sanction pour non-atteinte des objectifs !

Il s'agit, aux yeux de beaucoup d'acteurs, d'une lacune de premier ordre.

Les différentes filières se voient certes assigner des objectifs, soit en taux de collecte, soit en taux de recyclage, soit les deux. L'encadré n° 24, page suivante, montre à quel point une lecture trop rapide des taux peut être trompeuse : 95% de valorisation des véhicules hors d'usage, ça a l'air extraordinaire, sauf ... qu'il n'y a pas d'objectif de *collecte* et qu'une voiture sur deux seulement est valorisée !

L'atteinte de ces objectifs n'est pas toujours écrite de manière très impérieuse dans les cahiers des charges : ceux-ci se contentent de dire que l'éco-organisme doit « *participer à l'atteinte* », « *travailler à l'atteinte* », « *mettre en œuvre les actions nécessaires pour contribuer à l'atteinte* » des objectifs. Qu'en termes alambiqués ces choses-là sont dites...

Mais surtout la non-atteinte de ces objectifs n'est pas sanctionnée ! Ces objectifs restent, aux yeux de beaucoup, des « vœux pieux ». Mieux faudrait des objectifs réalistes mais sanctionnables, plutôt que des objectifs ambitieux (et parfois « pifométriques ») mais non sanctionnés.



Objectif atteint !

Un dispositif proche de celui qui sanctionne les objectifs de maîtrise de l'énergie est souhaitable. Tous les 3 ans, grâce à des calculs prospectifs de l'Ademe, des objectifs d'économie d'énergie, si possible partagés, sont établis ; ensuite une pénalité est imposée aux vendeurs d'énergie pour chaque kWh de trop : cette pénalité est le double de ce qu'il aurait fallu dépenser pour économiser ce kWh.

Il y a taux et taux...

Encadré n° 24

Taux « objectifs » dans quelques filières de déchets ménagers			
Filière	1 Taux de collecte Par rapport aux quantités mises sur le marché	2 Taux de valorisation* Par rapport aux quantités collectées	3 Taux de recyclage réutilisation*
Piles-accumulateurs	50% en 2021	-	50 à 75% (selon les appareils) de ce qui est collecté
Déchets électriques et électroniques	65% en 2019	75 à 85% (selon les appareils) de ce qui est collecté	55 à 80% (selon les appareils) de ce qui est collecté
Véhicules hors d'usage	(1)	95% de ce qui est collecté	85% de ce qui est collecté
Papiers			65% en 2022 de ce qui est mis sur le marché
Emballages			75% en 2022 (3) de ce qui est mis sur le marché
Meubles	40% en 2023	90% de ce qui est collecté	50% de ce qui est collecté
Textiles	50% en 2019		95% de ce qui est collecté
Déchets chimiques des ménages (DDS)	(2)	-	-
Médicaments non utilisés (MNU)	(2)	-	-
*Pour rappel : - le recyclage ne comprend que la valorisation des <i>matières</i> - la valorisation inclut le recyclage et, en outre, la valorisation énergétique (combustion)			
(1) L'absence de taux de collecte fait qu'une voiture sur deux seulement est valorisée ! (voir chapitre 5.2 de ce rapport)			
(2) Les filières DDS et MNU posent un problème particulier. En effet les DDS (pots de peinture, liquides divers...) sont faits pour être vidés et cela n'a donc aucun sens de comparer les quantités de produits <i>rejetés</i> aux quantités de produits <i>mis sur le marché</i> comme cela se fait dans d'autres filières. Idem pour les médicaments non utilisés. Dans les deux cas, il convient donc d'essayer d'estimer le gisement de déchets potentiellement rejetés. Par exemple la filière « médicaments » évalue régulièrement le poids de médicaments rejetés (19000 tonnes) et peut ainsi affirmer qu'elle récupère 64% du gisement potentiel. Quant à la filière DDS, son cahier des charges lui imposait de faire, aussi, une étude sur le gisement potentiel. Cette étude n'a pas été fournie... Impossible donc d'apprécier le taux de collecte par rapport au taux potentiel...			
(3) Malheureusement cet objectif n'est pas décliné matériau par matériau. Or il est évidemment beaucoup plus difficile de recycler du plastique que du métal ou du verre.			

De la même manière, dans le domaine des déchets et des REP, la pénalité pour chaque tonne non collectée, ou non recyclée, pourrait être le double du coût de valorisation d'une tonne (le cas échéant, au démarrage, au lieu du double, ce pourrait être un pourcentage inférieur : 1,3 ? 1,2 ?). Dans la filière « emballages » par exemple, le coût de valorisation d'une tonne est d'environ 700 € et la pénalité dans cette filière serait donc de cet ordre de grandeur ; un rapide calcul aboutirait à une pénalité de l'ordre de 30 M€ pour chaque point de pourcentage manquant par rapport à l'objectif, représentant 5 % du montant de l'éco-contribution...

Un tel système de sanction aurait comme contrepartie une plus grande liberté pour les éco-organismes. Le langage de ceux-ci est constant : « *Ne nous imposez pas d'obligation de moyens, imposez nous seulement des obligations de résultat* ». C'est exactement ce que le présent rapport suggère au chapitre 7.2, même dans les filières financières où les relations entre éco-organismes et collectivités locales sont beaucoup trop « cadrées » et figées.

Les éco-organismes, dont certains se disent « en principe » séduit par une telle philosophie (*Liberté assortie de sanctions*), opposent parfois immédiatement « en pratique » l'impossibilité d'être tenus pour *seuls* responsables de l'atteinte de l'objectif. Les filières financières notamment arguent qu'elles ne peuvent être tenues comme responsables des performances des collectivités locales et du comportement de leurs citoyens.

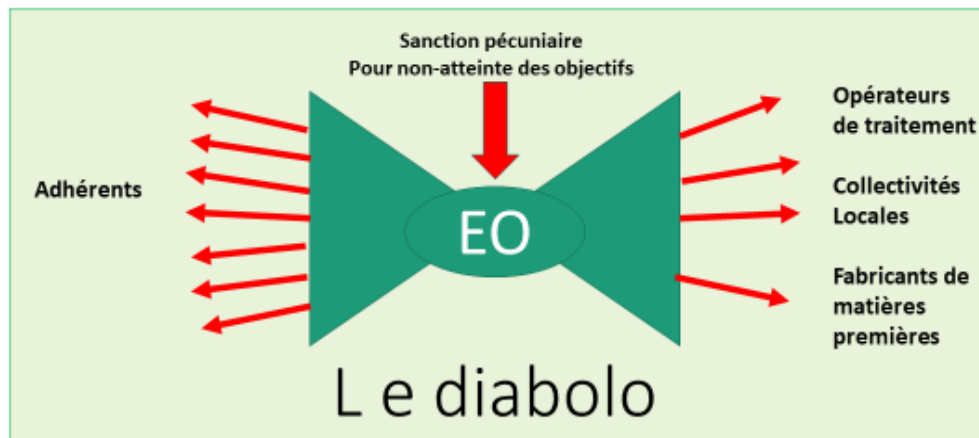
Cette objection ne saurait être retenue. Les « vendeurs d'énergie » auraient pu de la même manière invoquer qu'ils ne pouvaient être tenus pour responsables du comportement de *millions* de consommateurs d'énergie ...



L'exemple des économies d'énergie

En outre, en l'occurrence, les éco-organismes, qui sont *au cœur* du système, passent des contrats avec leurs adhérents à l'amont, et avec des opérateurs de traitement et des collectivités à l'aval (voir schéma ci-après : « le diabol »). Il leur appartient et leur appartiendra d'être inventifs pour que, dans les contrats qu'ils signent à l'amont avec leurs adhérents, à l'aval avec les opérateurs et les collectivités, les mécanismes de répercussion d'éventuelles pénalités sur les uns et les autres soient précisés.

Encore une fois la contrepartie sera une plus grande liberté, et surtout la plus grande inventivité laissée à l'éco-organisme dans l'établissement de ces contrats (même s'il y subsistera évidemment quelques exigences minimales). En tout état de cause, les éco-organismes disposent de multiples moyens d'action : actions hors foyer (notamment dans les espaces publics), multiplication des points de collecte, financement d'investissements de certains acteurs de la chaîne, communication, financement des actions de prévention et d'éco-conception, structure et modulation des barèmes de contribution, etc.



Cette objection ne saurait être non plus retenue pour une autre raison. Comme l’a dit un représentant d’une association de collectivités locales, celles-ci sont bien tenues pour responsables du comportement de leurs citoyens, comportement qui influe sur les soutiens à la tonne où à la performance qu’elles reçoivent. Et lorsque les collectivités locales sont sanctionnées par des moindres soutiens, il leur appartient de réagir avec l’immense palette de moyens dont elles disposent (communication, redevance incitative, choix des systèmes de collecte, déchèteries, etc.) pour améliorer le comportement de leurs administrés.

Une nouvelle loi serait nécessaire pour instaurer ce système, puisque l’article L 541-10 sur les sanctions administratives ne permet de sanctionner « *l’observation des clauses relatives aux objectifs* » figurant dans les cahiers des charges des éco-organismes que d’une amende de 30.000 €.

Proposition n° 28 : A l’image des sanctions pécuniaires mises en place pour les ventes d’énergie, instituer par la loi des pénalités financières pour non-atteinte des objectifs.

► Il conviendrait d’ailleurs d’examiner la portée et l’interprétation de la rédaction de la nouvelle directive européenne, qui stipule que « *les producteurs couvrent les coûts nécessaires pour atteindre ...des objectifs quantitatifs et/ou des objectifs qualitatifs jugés pertinents pour ...la REP* ». Une telle rédaction peut laisser penser que les producteurs devront prendre en charge, non pas les coûts *observés* de collecte et de traitement, mais les coûts qui auraient été *nécessaires* pour atteindre les objectifs. Cela revient en quelque sorte à une sanction pécuniaire pour non-atteinte des objectifs...

8.3 – La sanction pour défaillance de l'éco-organisme

Même dans les filières opérationnelles, le rôle des collectivités locales et de leurs déchèteries est capital. Les deux tiers des déchets électriques et électroniques ménagers, la quasi-totalité des déchets chimiques des ménages (les DDS), les trois quarts des meubles ménagers sont collectés dans les déchèteries municipales.

La question de savoir ce qui se passe en cas de défaillance de l'éco-organisme pour quelque cause que ce soit (*par exemple dans le cas évoqué pour les DDS : « Histoire d'une rébellion », encadré n° 25 page suivante*).

Bien sûr les collectivités, qui ont alors « sur les bras » les déchets en question peuvent trouver les moyens de gérer par leurs propres moyens ces déchets. Dans la crise qui a secoué la filière DDS, les 5 syndicats de traitement de déchets dangereux ont affirmé qu'ils pourraient reprendre et gérer correctement les déchets, comme ils le faisaient d'ailleurs avant la création de la REP. Le seul problème est que ce serait aux frais des collectivités et qu'il y aurait là une grande injustice.

L'idée serait alors qu'à défaut d'éco-organisme, le financement des collectivités locales puisse continuer d'être assuré sans aucune interruption et que les éco-contributions payées par les producteurs puissent être immédiatement versées à l'éco-organisme financeur des filières financières⁶¹ afin d'être transférées aux collectivités locales, selon un mécanisme bien explicité au chapitre 2 (proposition n° 5, page 14).

L'avantage serait que l'organisme qui prendrait le relais aurait d'emblée le contact territorial avec les collectivités.

Cette proposition semble plus praticable qu'une autre proposition entendue au cours de la préparation de ce rapport, consistant à la mise de l'éco-organisme défaillant sous tutelle d'une sorte de mandataire, comme lors des règlements judiciaires.

Proposition n° 29 : Prévoir qu'en cas de défaillance d'un éco-organisme, les éco-contributions versées par les producteurs soient immédiatement transférées à l'un des éco-organismes en charge des filières financières, afin de ne pas pénaliser les collectivités locales.

⁶¹ Ou les éco-organismes s'il y en a plusieurs

Histoire d'une rébellion

Encadré n°25

La filière dite DDS (déchets chimiques des ménages : peintures, vernis, nettoyeurs, antigels, etc.) a été créée en 2010. L'éco-organisme ECO-DDS a été mis en place en 2013 et son agrément devait être renouvelé pour 2018.

ECO-DDS va chercher l'essentiel de ces déchets chimiques dans des bacs qu'il met à disposition des déchèteries municipales.

Comme il y a 9 types distincts de déchets, il y a donc 9 bacs.

Mais comme le champ de la filière est limitée aux déchets ménagers, ce n'est pas 9 bacs mais 18 bacs (!) qui doivent être installés dans les déchèteries municipales (9 ménagers et 9 non-ménagers)



Des discussions interminables avaient d'ailleurs eu lieu pour savoir distinguer déchets ménagers et déchets non-ménagers. Rien ne ressemble plus à un pot de peinture ménager qu'un pot de peinture artisanale... Ces discussions avaient abouti à un arrêté « produits » qui permettait normalement d'opérer cette distinction, mais qui n'a pas tari le débat...

Ce dédoublement des bacs est considéré comme « ubuesque » par beaucoup. Les bacs ménagers sont évacués par un collecteur désigné par ECO-DDS et les bacs non ménagers par un collecteur désigné par la municipalité..., lesdits déchets se retrouvant souvent ensuite dans les mêmes centres de regroupement ou de traitement !

L'autre côté « ubuesque » de la situation est que semble-t-il l'intervention d'un éco-organisme n'a pas du tout amélioré le taux de collecte et de traitement de ces déchets. La seule chose est que le coût de cette gestion a été transféré des municipalités aux producteurs (encore que certaines collectivités, et non des moindres comme Nantes, ont jugé les exigences de l'éco-organisme tellement insupportables qu'elles ont préféré se passer de son financement... ; un tiers des collectivités n'ont d'ailleurs pas de contrat avec Eco-DDS).

À l'occasion du renouvellement de l'agrément, un nouveau cahier des charges a été longuement discuté. Bien qu'ils avaient obtenu satisfaction sur de nombreux points, les producteurs ont finalement refusé, entre autres :

- que le barème des tarifs que l'éco-organisme doit verser aux communes pour l'utilisation de leurs déchèteries figure dans le cahier des charges, bien que cette disposition figurât dans un décret (!) et qu'il soit sain pour tout le monde (éco-organismes comme collectivités) de connaître à l'avance ces tarifs-là...
- que des communes aient la possibilité de ne pas séparer dans leur déchèterie les ménagers des non-ménagers mais qu'elles puissent confier le soin (à leurs frais) à des centres de recoupements-tri de le faire (ceux-ci ayant plus de technicité que les gardiens de déchèteries et le regroupement de déchets provenant de plusieurs déchèteries permettant de faire des économies d'échelle).

ECO-DDS a indiqué qu'il ne déposerait pas de nouvel agrément sauf si l'État s'inclinait et en revenait à l'ancien cahier des charges.

Pour sortir de cette impasse le directeur général de la prévention des risques a proposé de recevoir ECO-DDS et les producteurs ; fin de non-recevoir. Puis la direction générale des entreprises a fait la même proposition ; même pas de réponse ! Le couteau sous la gorge, l'État a finalement décidé, pour ne pas arrêter le dispositif, d'agréer pour un an l'éco-organisme sur la base de l'ancien cahier des charges. Bref l'éco-organisme sortant (malheureusement soutenu par les producteurs) a dicté sa loi. Plusieurs parties prenantes ont fustigé ce diktat. En commission de filière, les producteurs (au nombre de 9) ont eu gain de cause, les traiteurs de déchets dangereux (au nombre de 5) s'y opposant. L'unique représentant des collectivités locales, fortement lassé, et l'unique représentant des O.N.G., peut-être lassé aussi, n'étaient pas présents...

Cette saga est l'exemple cumulatif de beaucoup de questions que peut susciter une REP :

- Un champ de filière défini de manière si mauvaise qu'il conduit à des séparations inutiles de déchets et finalement n'aboutit à aucune amélioration de leur gestion
- Une commission de filière dont la composition est caricaturale dès lors qu'elle n'inclut, massivement, que des intérêts particuliers et qu'elle n'est pas du tout représentative de l'intérêt général
- L'absence de concurrence entre éco-organismes, qui rend l'État totalement dépendant de l'éco-organisme monopolistique

Chapitre 9 – La gouvernance par l'Etat

Moins d'Etat, plus d'Etat ?

C'est aussi un débat central des filières REP !

Une grande organisation de consommateurs appelle à une « reprise en main de l'Etat ».

Une grande fédération industrielle pense au contraire que l'Etat en fait trop et dit que dans ces conditions certains de ses adhérents, par « lassitude », se demandent « pourquoi tout ça ne serait pas public ? ».

Certaines associations de collectivités locales appellent à un contrôle beaucoup plus grand de l'Etat, pendant que d'autres associations dénoncent une « mainmise de l'Etat » ...

Laissons le dernier mot au rapport de l'Assemblée nationale de 2013, qui appelait à « replacer l'Etat au cœur de la gouvernance de la filière REP »

9.1 Le foisonnement des textes et la lourdeur des procédures.

Halte au feu...!

Encadré n°26

Les éco-organismes obéissent à des lois (foisonnantes), à des décrets et arrêtés (non moins foisonnants), et à des cahiers des charges (encore plus foisonnants), qui leur imposent des obligations.

Foisonnants, parfois redondants et parfois divergents...

Naguère, un vice-président du conseil d'Etat s'était fait tancer car il avait osé dire que la loi était parfois « bavarde ».

Mais qu'aurait-il pu dire des cahiers des charges des éco-organismes !

A titre d'exemple, le cahier des charges de la filière « emballages ménagers » comportait :

- 17 pages en 2005
- 64 pages en 2011
- 104 pages en 2018 *

A titre d'autre exemple, le cahier des charges de la filière DEEE (appareils électriques et électroniques) comportait :

- 15 pages en 2006
- 26 pages en 2010
- 47 pages en 2015



Les inconvénients de textes aussi prolixes sont évidents : leur « obscure clarté », leur mauvaise compréhension, le fait qu'ils donnent prise à d'interminables discussions sur les moindres détails, ...

*En format normal. Le BO a réussi à le compresser en 77 pages...

Depuis 25 ans, date de la création de la première filière REP, les textes se sont empilés, ampoulés, et parfois contredits. Il n'est sans doute pas besoin d'une loi par filière, ni d'un décret par filière, ni d'un cahier des charges par filière, mais d'avoir des *troncs communs*, avec une déclinaison uniquement des *particularités* de chaque filière.

En outre, l'allègement des obligations de moyens préconisé au chapitre 8.2 sur les sanctions devrait aussi contribuer au dégraissage des textes.

Il est grand temps de procéder à un grand élagage (par ordonnance pour la partie législative)!

Proposition n° 30 : Diminuer par 5 le volume des textes législatifs et réglementaires (décrets, arrêtés, cahiers des charges).

Il conviendrait en outre de simplifier certaines procédures et, notamment, celle d'agrément des éco-organismes ou des systèmes individuels, d'une lourdeur extrême. Dans cette optique, on peut s'interroger sur la nécessité de renouveler tous les 6 ans l'agrément des éco-organismes. Un agrément illimité serait imaginable, à condition de faire en sorte que quelques items (les barèmes, les objectifs, ...) puissent être périodiquement révisés. Au passage, cela permettrait peut-être aux éco-organismes de signer des contrats de plus longue durée avec les uns et les autres.

Proposition n° 31 : Agréer les éco-organismes (et systèmes individuels) pour une durée illimitée, avec cependant revoyure périodique de quelques items.

9.2 La commission des filières REP

Cette commission donne son avis sur les textes réglementaires (décrets, arrêtés, cahiers des charges) qui régissent les REP et sur les agréments (ou non agréments) des éco-organismes candidats.

La commission peut se réunir :

- Soit en formation « transversale » qui donne son avis sur les questions communes à toutes les filières
- Soit en formation « de filière » (il y en a 13 !)

Les votes des cahiers des charges et aussi des agréments en « formation de filière » ont montré leurs limites. Le vote qui s'est déroulé en formation « Déchets chimiques des ménages » est un exemple caricatural de ces limites (*voir encadré n° 25, page 67 : « Histoire d'une rébellion »*) : 9 membres ont voté contre (les producteurs), 5 membres ont voté pour (les opérateurs de traitement).

Le vote qui a eu lieu lors du dernier agrément d'Eco-emballages (19 voix contre, 3 pour, 7 abstentions) est tout aussi caricatural.

Il convient de rappeler que le rôle *fondamental* de la commission devrait être d'apprécier la **conformité à l'intérêt général** des règlements et des cahiers des charges. Or les formations de filières, trop spécialisées, apparaissent plus comme le champ clos de la confrontation d'intérêts particuliers que comme l'incarnation équilibrée de l'intérêt général.



Le plus incroyable c'est que dans toutes les formations de la commission (transversale ou de filière), l'État, qui incarne pourtant *par essence* l'intérêt général, a accepté, sous pression, d'inscrire dans le décret que ses représentants ne participent pas aux votes. Idem pour le président de la commission...

Enfin une des conséquences du « système » actuel est que bien sûr il a été difficile de pourvoir en pratique les 14 commissions avec les représentants d'élus, d'ONG, ... qui en faisaient théoriquement partie.

Cette situation doit cesser :

- **Les décisions** doivent être prises dans une unique commission transverse qui aura ainsi le recul et la hauteur nécessaires pour donner des avis et pour réguler les avis entre les différentes filières

- **La composition de la commission transverse** doit être « *grenellienne* », c'est-à-dire représenter l'intérêt général par l'équilibre des forces en présence. Le droit de vote de l'État doit y être restauré. La présence de personnalités qualifiées éloignées de tout intérêt particulier paraît également souhaitable.

- **Les commissions de filières** doivent devenir de simples groupes de travail, informels, qui préparent dans la concertation (ou la confrontation...) les décisions de la commission (laquelle se consacrerait principalement à l'examen des points forts ou litigieux).

La commission devrait se réunir une journée par mois, planifier très longtemps à l'avance ses réunions et être composée de toujours les mêmes représentants. Cette permanence de représentativité, ainsi que la régularité des réunions, sont un gage d'assiduité des membres et d'efficacité du travail d'une commission (voir dans l'encadré n° 27 ci-après, à titre de simple exemple, la composition et le fonctionnement du conseil supérieur de la prévention des risques technologiques).

Proposition n° 32 : Instituer une unique « commission des filières REP » apte à donner son avis sur toutes les filières, au nom de l'intérêt général.

Donner à cette commission, plus restreinte en nombre, une composition « grenellienne » équilibrée, en privilégiant les désignations par des organisations généralistes.

Y restaurer le droit de vote de l'État. Y désigner des personnalités qualifiées indépendantes.

Un exemple à suivre !

Encadré n°27

Le conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) examine toutes les réglementations relatives aux usines, aux élevages, aux canalisations, aux appareils à pression, aux installations nucléaires.

Sa composition permet un remarquable équilibre* des forces en présence : le MEDEF, la CPME, la FNSEA, les syndicats de travailleurs, des élus locaux, des organisations de défense de l'environnement et des consommateurs, des personnalités qualifiées, des représentants de l'État.

Quels que soient les sujets évoqués (pétrole, chimie, industries alimentaires, installations de déchets, canalisations de gaz, éoliennes, élevages, etc.), la composition du conseil reste la même**. Il en résulte que :

- les membres prennent du recul et ont une hauteur de vue et une vision transversales par rapport aux différents sujets
- l'assiduité de tous les membres est remarquable, bien que les réunions aient lieu une journée complète par mois
- l'administration suit presque toujours les préconisations du conseil

*L'appréciation dithyrambique que je porte sur ce conseil n'a rien à voir avec le fait que j'en sois le président. Ce conseil existait bien avant moi et j'en ai peu connus dans ma vie d'aussi efficaces. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, à deux reprises, le conseil d'Etat a choisi le CSPRT pour témoigner sur son fonctionnement et ses résultats lors de réunions consacrées aux conseils consultatifs.

**Sauf pour le nucléaire et les canalisations, où les représentants du MEDEF et des syndicats de travailleurs changent, tous les autres membres restant identiques.

9.3 L'instance de régulation

Il y a, curieusement, sur tous les bancs comme on dit (ou presque), un consensus pour prôner une meilleure régulation du système des REP par l'Etat.

Des 2008, un rapport du CESE⁶² intitulé « Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008 » indiquait : « *Il importe que l'État opère une régulation au service de l'intérêt général* ».

10 ans plus tard, en 2018, le principal éco-organisme, dans sa contribution au présent rapport, écrit : « *La piste d'une autorité administrative indépendante doit pouvoir être étudiée à moyen terme* ».

L'observation des évolutions à l'étranger montre que les nouvelles législations de plusieurs pays renforcent les pouvoirs de régulation des Etats. Par exemple l'Allemagne en fait un enjeu majeur de sa nouvelle loi pour 2019 ; on la comprend après la banqueroute qu'elle avait connue il y a quelques années.

⁶² Comité économique, social et environnemental

En tout état de cause (*voir encadré n° 20, page 34*) la future directive européenne, parmi les « exigences minimales » désormais imposées aux REP, demande à chaque État de « *désigner une autorité indépendante des intérêts privés ou de confier à une autorité publique la supervision et le contrôle du système*⁶³ ».

1- La régulation : pourquoi faire ?

Comme on l'a vu tout au long de ce rapport, les tâches suivantes sont nécessaires :

- **Le contrôle des producteurs** et de leur obligation de gérer leurs déchets :
 - Soit le contrôle de la mise en place *effective* d'un système individuel lorsqu'ils ont décidé un tel système, pour qu'il ne s'agisse pas d'un système « bidon » (*voir encadré n° 21 page 44* : « Fantômes »).
 - Soit le contrôle de leur adhésion à un éco-organisme et du versement effectif de leur éco-contribution audit éco-organisme (la lutte contre les « free-riders »). Sur ce sujet curieusement, les éco-organismes et les producteurs à la fois réclament avec insistance des contrôles renforcés (question d'équité entre eux) mais souhaiteraient que ces contrôles (et les sanctions qui en résultent) soient faits par l'État et pas (ou moins) par les éco-organismes, afin de ne pas « polluer » les relations entre les éco-organismes et les producteurs. A ceci près que du fait des effectifs étiques de l'administration sur le sujet (*voir encadré n°28 page 74*), cela revient à dire qu'il n'y aura aucun contrôle du tout... Il n'y en a déjà pas beaucoup...
- **La récolte de données extrêmement précises pour procéder aux équilibres** auxquels il faut procéder (*voir page 58*) lorsque plusieurs éco-organismes cohabitent dans une même filière.
- **La définition des objectifs** assignés aux uns et aux autres en terme de taux de collecte et/ou de recyclage, de réseau suffisant de points de collecte, d'éco-conception, etc.
- **Le contrôle de l'atteinte des objectifs précédents.** La mise en place éventuelle d'une sanction pécuniaire pour non-atteinte des objectifs donnera évidemment une importance capitale à la tenue de statistiques hyper fiables sur l'amont (quantités mises sur le marché) et sur l'aval (quantités collectées et recyclées)
- **L'instruction des plans de prévention et d'éco-conception** des entreprises (*voir proposition n°12 page 32*)
- **L'observation des coûts.** Plusieurs filières ont développé, à juste titre, une « instance d'évaluation », par exemple la filière « textiles » ou la filière « véhicules hors du usage ». La connaissance des coûts de gestion des déchets est hautement nécessaire, d'une part pour savoir si une filière est rentable (ou si elle doit être soutenue, cf. par exemple la problématique des huiles usées). Mais cette connaissance est aussi nécessaire pour objectiver certains coûts :
 - Pour les filières financières, comment estimer les coûts qui *devront* être financés à x% (Sur l'évolution de la directive, *voir encadré n°20 page 34*)
 - Pour les filières opérationnelles, comment objectiver les tarifs qui doivent être payés par ces filières pour l'utilisation des déchèteries municipales ?
- **La fourniture de statistiques à l'Union européenne**, pour alimenter les reportages obligatoires lorsqu'il s'agit d'une filière européenne

⁶³ Stricto sensu, cette disposition n'est *obligatoire* que lorsqu'il y a pluralité d'éco-organismes concurrents.

Bref, on le voit, il y a à faire !

Un grand nombre de ces tâches d'établissement et de traitement de données est actuellement dévolu à l'Ademe, notamment la tenue du registre de données SYDEREP (« système déclaratif des filières REP ») ; ce système gère les données de 8 filières mais, handicapée par le manque de moyens, l'Ademe n'a pas mis en place la gestion des données, pourtant obligatoire, de la filière DDS (déchets chimiques de ménages), ni même la gestion que la filière « textiles » lui avait proposé (volontairement, moyennant paiement !).

Le ministère de l'écologie⁶⁴, de son côté, suit évidemment les bilans et les études faits par l'Ademe, prépare la réglementation et les cahiers des charges d'agrément des services individuels ou des éco-organismes, et est « censé » prononcer des sanctions.

Enfin le ministère de l'économie⁶⁵, de son côté, a dépêché auprès de chaque éco-organisme un « censeur d'Etat » chargé de surveiller la gestion financière des éco-organismes et de prévenir les dérives graves connues il y a quelques années dans la gestion des réserves d'un éco-organisme.

2 - Le financement des tâches de régulation

Les tâches de régulation, telles que rappelées ci-dessus, sont financées, en France, par l'État. La France est l'un des rares pays européens où les producteurs ne contribuent pas financièrement à ces tâches.

En outre la future directive européenne « déchets » prévoit que les producteurs « *couvrent les coûts d'un système de communication des données sur les produits mis sur le marché, sur la collecte et le traitement des déchets et sur le respect des objectifs quantitatifs et/ou qualitatifs* » assignés à la filière.

Quelle que soit la nature de l'instance de régulation qui sera retenue (*voir §3 ci-après*), il est impératif que ce financement soit mis en place.

Proposition n° 33 : Mettre en place un financement par les producteurs (services individuels et éco-organismes) de la collecte et du traitement des données de chaque filière : sur les flux, les coûts, le suivi des objectifs, et le respect de la réglementation.

3 - Quelle instance de régulation ?

Plusieurs idées viennent à l'esprit :

- Le ministère (ou un « pôle » du ministère⁶⁶)
- L'Ademe (ou une filiale de l'Ademe)
- Une autorité administrative indépendante

⁶⁴ Ministère de la transition écologique et solidaire, direction générale de la prévention des risques (DGPR).

⁶⁵ Ministère de l'économie et ministère de l'action et des comptes publics

⁶⁶ Par exemple : le PNCEE pour le contrôle des certificats d'énergie, ou le PNTT pour le contrôle des transferts transfrontaliers de déchets, qui sont en fait des services du ministère

Le choix entre les trois solutions doit être guidé par les considérations suivantes. L'entité choisie :

- Doit avoir les moyens, en personnel et en ressources financières, d'assurer sa mission
- Doit être en état, juridiquement, de recevoir les financements des éco-organismes dont il a été question au paragraphe précédent
- Doit être suffisamment indépendante pour être en mesure, politiquement, de prononcer des sanctions pécuniaires importantes, notamment en cas de non-atteinte des objectifs.
- Ne doit pas être en situation de conflit d'intérêt
- Doit, dans toute la mesure du possible, rassembler les forces (*voir encadré n° 28 ci-dessous*) et non les disperser.

Les jumeaux (pas vénitiens)

Encadré n°28

Au début de ma mission sur les REP, j'ai rendu visite à tous les agents qui, à l'Ademe (Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), suivent les questions des REP. Ils sont environ 8, gérant les données sur les produits soumis aux 14 REP, rédigeant des notes de synthèse, lançant et suivant des études thématiques. Ils sont d'ailleurs peu nombreux pour ces tâches*.

Puis j'ai rencontré, à la direction générale de la prévention des risques, tous les agents, alter ego et « jumeaux » des précédents qui, au ministère de l'environnement, suivent les questions des REP. Ils sont environ 8, chargés de la réglementation des REP, animant les groupes de travail qui suivent chacune des REP, préparant la réglementation des dites REP, ainsi que les cahiers des charges des éco-organismes et contrôlant tous les acteurs des REP. Ils sont, aussi, bien peu nombreux pour ces tâches*.

Bien sûr, je les connaissais déjà, les rencontrant régulièrement, les uns et les autres, aux réunions des commissions des filières REP, que je préside.

Les jumeaux de l'Ademe et du ministère n'ont rien à voir avec les jumeaux vénitiens ! Parmi les deux jumeaux de Goldoni l'un était intelligent, l'autre était bête. Les jumeaux des REP sont tous intelligents, compétents et sacrément investis dans leur travail.

Reste à savoir si cette dualité est bien raisonnable.

Et quels moyens on pourrait trouver pour rassembler toutes ces compétences dans une seule entité ?...

* Et qu'on n'interprète pas cette suggestion comme une proposition de réduction d'effectifs bien maigres ! KECO, l'organisme coréen qui contrôle et supervise les éco-organismes, emploie ...120 personnes...

Une (longue) réflexion amène à la proposition d'une autorité administrative indépendante⁶⁷. Certes le débat est vif et permanent entre les partisans et les adversaires des autorités administratives indépendantes, dont la création est désormais, depuis peu, du ressort de la loi⁶⁸.

L'AFREP :

- Serait chargée de toutes les missions rappelées au point 1 ci-dessus (Une régulation, pour quoi faire ?) et de ce fait intégrerait toutes les équipes de l'Ademe consacrées aux REP, qu'elles s'occupent de la tenue des registres ou qu'elles s'occupent de missions techniques et d'étude ; tant il est vrai qu'un rôle de régulation est d'autant mieux exercé qu'il est insufflé par une compétence technique.
- Serait chargée aussi de préparer les cahiers des charges des éco-organismes et intégrerait de ce fait une grande partie du bureau des REP du ministère
- Du coup, aurait rassemblé les forces actuelles. A noter que les ex personnels de l'Ademe et les ex personnels du ministère perdraient toute dépendance fonctionnelle par rapport à leur entité d'origine
- Serait gouvernée par un collège restreint de 6 membres
- Serait financée en très grande partie par une part des éco-contributions payées par les producteurs, comme l'exigera bientôt la directive européenne.
- Instruirait toutes les sanctions administratives évoquées aux points 9.2 et 9.3 du présent rapport, lesquelles seraient prononcées par un « comité des sanctions » totalement indépendant du collège de direction.

**C'est en *imaginant* qu'on
régule nos émotions**



Imaginons la régulation...

La séparation totale entre l'AFREP et l'Ademe, dépourvue désormais de tout rôle dans la gestion des REP, permettrait d'affecter le montant des sanctions financières à l'Ademe, qui pourrait utiliser ces ressources pour les différents fonds de gestion des déchets dont elle a la charge.

Ce mécanisme serait identique au mécanisme qui affecte les sanctions décidées par l'ARAFER (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières) à l'AFIT (Agence française des infrastructures de transport).

Enfin il est à noter qu'une telle autorité pourrait être financée par les éco-organismes et les systèmes individuels, conformément à la proposition n°33 ci-dessus. En effet une autorité indépendante peut tout à fait être financée par les entités qu'elle contrôle : il en est ainsi de l'Autorité des marchés financiers.⁶⁹

⁶⁷ Pour que les choses soient bien claires, votre rapporteur, qui a passé l'âge fatidique, ne pourrait en être président 😊

⁶⁸ Loi 2017-55 du 20 janvier 2017

⁶⁹ Art. L621-5-3 du code monétaire et financier

Proposition n° 34 : Créer une autorité administrative indépendante exerçant l'essentiel des tâches effectuées actuellement par l'Ademe et le ministère, financée en grande partie par les producteurs, capable de prononcer des sanctions, lesdites sanctions étant affectées à l'Ademe.

La création d'une autorité administrative indépendante laisserait probablement cette autorité dans le champ du plafond d'emplois prévu pour tous les opérateurs de l'État (même si une bonne partie du financement est privée).

Pour éviter ce plafonnement de la création d'emplois, il avait été imaginé qu'une filiale⁷⁰ de l'Ademe puisse être créée pour gérer les fichiers et que les producteurs cotiseraient à la tenue de ce registre selon un mécanisme des redevances pour services rendus. Ce système existe pour l'usage du registre national des certificats d'énergie (Emmy). On pourrait considérer par analogie que les producteurs ont besoin des registres SYDEREP de l'Ademe, qui sont indispensables pour gérer le « système ». Rappelons que la future directive européenne considère qu'il s'agit de « coûts nécessaires » qui *doivent* être couverts par les éco-organismes.

Dans une telle hypothèse :

- Les services de l'Ademe et du ministère resteraient distincts (et jumeaux 😊...)
- L'Ademe instruirait les sanctions et on pourrait imaginer qu'au sein de l'Etat un « comité des sanctions » de 4 personnes indépendant mais sans moyens propres prononcerait les sanctions sur rapport de l'Ademe
- Evidemment le montant des sanctions prononcées ne tomberait pas dans l'escarcelle de l'Ademe.

Proposition n° 34 bis alternative de la 34 : Confier à l'Ademe (ou à une de ses filiales, conformément à la loi sur la croissance verte) la tenue et le traitement des données de flux de matières et de coûts, ainsi que l'instruction des sanctions basées sur ces données et à un « comité des sanctions » indépendant le prononcé des sanctions.

⁷⁰ La possible création d'une filiale de l'Ademe a été introduite dans la loi sur la croissance verte (L541-10-XIII), mais uniquement pour le rôle de tenue des registres et autres outils de suivi et d'observation.

Chapitre 10 – La communication

Rappeler le rôle essentiel de la communication dans la gestion des déchets est d'une éclatante évidence.

Ce rapport se contentera d'aborder quelques points spécifiques aux REP.

1 - La participation des éco-organismes à des campagnes d'information

Les cahiers des charges des éco-organismes prévoient que ceux-ci doivent consacrer 0,3 % de leur budget à des campagnes d'information nationale. Celles-ci ont du mal à se mettre en place et le budget correspondant n'est pas dépensé. Mais consolons-nous une campagne est en cours de lancement au moment de la rédaction de ce rapport ...

2 - La participation de la presse aux campagnes

On l'a vu à la fin du chapitre 7.3 (voir page 55), la presse peut être exonérée de contribution *financière* à la filière « papier » et contribuer « *en nature* » par des encarts publicitaires dans la presse « destinés à informer le consommateur sur la nécessité de favoriser le geste de tri et le recyclage du papier »⁷¹.

Beaucoup regrettent que ces publicités ne visent que le recyclage du *papier*. Les ressources disponibles risquent d'être excédentaires par rapport aux besoins d'information sur le recyclage du papier (où le geste du citoyen est assez simple) pendant que beaucoup d'autres filières auraient besoin d'une intense communication.

Proposition n° 35 : Modifier la loi pour que la contribution en nature de la presse serve à des campagnes de communication sur la prévention, le tri sélectif et le recyclage de *tous* les produits.

3 - La communication des collectivités locales

L'une des communications qui « perce » le mieux dans les foyers est celle des collectivités locales, en l'occurrence des communautés qui ont désormais, depuis 2017, la compétence « déchets ». Celles-ci communiquent assez bien, dans des documents papier et par Internet, sur *leur* service public de gestion des déchets : les consignes de tri, les calendriers de collecte, les déchèteries, ... Mais cette communication inclut-elle des informations sur les filières qui ne transitent pas (ou partiellement) par le service public ?

Dans le cadre de ce rapport, une petite enquête a été faite auprès de 40 collectivités. En dépit du fait qu'il s'agissait d'un réseau de collectivités particulièrement motivées sur la gestion des déchets, 60 % d'entre elles disent ne pas communiquer sur les filières de déchets extérieures à leur service public.

⁷¹ Loi de 2015 sur la croissance verte. Art. L541-10-1-IV du code de l'environnement

Les résultats sont cependant variables car plus de 90 % communiquent sur les textiles, 70 % sur les médicaments et... 0 % sur les véhicules hors d'usage (VHU). Pas étonnant que certaines organisations comme « Good bye car » aient été créées à partir du constat que « *les particuliers ne savent pas quoi faire de leur véhicule* ». Cette information est pourtant importante quand on sait l'importance de la filière illégale de traitement des VHU (Voir chapitre 5.2, page 38).

Proposition n° 36 : Demander à l'Ademe de fournir aux collectivités locales des encarts tout prêts (pour différents formats papier et pour leur site Internet) sur *toutes* les filières REP.

4 - Informations présentes sur les produits eux-mêmes

C'était, il y a 10 ans..., l'engagement n° 255 du Grenelle de l'environnement. Une signalétique commune à tous les produits concernés par une REP devait permettre à tous les consommateurs de comprendre si le produit était recyclable. C'est ainsi que la signalétique Triman devint obligatoire⁷² en 2015.

Hélas le Triman comportait déjà des exceptions : d'une part les piles et les déchets électroniques et électriques, qui bénéficiaient d'une signalétique européenne préexistante (la poubelle barrée), d'autre part les déchets chimiques des ménages.

Sur les autres produits, une première étude effectuée par l'Ademe en 2016 (voir encadré n° 29 ci-dessous) montre que le Triman a démarré bien lentement (euphémisme...).

Utilisez-moi !

Encadré n° 29

Plus d'un an après être devenu obligatoire, pourcentages de produits sur lesquels était apposé le Triman, symbole des produits recyclables:



	En magasin	Sur internet
Emballages	24%	43%
Textiles	23%	10%
Papiers vendus en papeterie	8%	3%

Pour les meubles, une enseigne sur deux ne l'utilisait pas.

Pour les pneus, 12 distributeurs sur 13 ne l'utilisaient pas.

La solution internet est cependant insuffisante pour tous les consommateurs qui ont besoin d'une information *visible* au moment de l'achat. D'où la proposition n°37 ci-dessous

Par ailleurs on sait que le caractère binaire (par tout ou rien) du Triman n'est pas compatible avec la complexité de certains produits (dont une partie est recyclable et l'autre pas...). Pour ces produits le Triman doit cependant être maintenu et *accompagné* d'une « infotri » précisant les infos pour les différentes composantes du produit.

⁷² Art. R 541-12-17 du code de l'environnement

Proposition n° 37 : Rendre obligatoire l'apposition *matérielle* du Triman, accompagné d'une info-tri, sur le produit, ou sur tout autre objet (emballage, étiquette,...) *clairement visible* par le consommateur au moment de son achat.



David et Goliath



Le Triman, symbole des produits recyclables, subit la terrible concurrence du fameux « Point vert » qui, contrairement à ce que pensent la quasi-totalité des consommateurs, est seulement la marque d'Eco-emballages (devenu CITEO) et ne signifie nullement que l'emballage est recyclable, confusion que l'UFC – Que choisir ? juge « *insupportable* ».

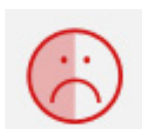
Depuis 2018, l'éco-organisme CITEO n'a cependant plus le droit de *demande* à ses producteurs-adhérents que leurs produits soient « marqués » du point vert, mais pour autant ledit point vert n'est pas interdit. Depuis cette même date également un bonus de 8 % est désormais accordé aux emballages qui comportent le Triman.

Début de victoire de David contre Goliath ?

Encadré n°30

Proposition n° 38 : Relancer une intense campagne auprès des producteurs, importateurs, distributeurs, pour leur signaler le caractère obligatoire du Triman sur les produits recyclables

Enfin certains pensent qu'il faudrait que les bonus ou malus dont « bénéficient » certains produits (voir l'éco-modulation, au chapitre 4, page 30) soient portés à la connaissance du



consommateur. Dans les fiches techniques d'information sur les emballages que publie le COTREP (voir *encadré n° 16 page 29*), cette information existe (petits bonshommes ci-contre). Mais elle ne figure pas sur nos emballages...

Il faut dire aussi que l'info tue l'info et que le cumul des étiquettes de danger, de consommation d'énergie, de recyclabilité, d'émissions de CO², plus l'écolabel européen, etc. est susceptible de créer une overdose d'infos. (cf. le livre « L'étiquette environnementale en débat⁷³ »)

⁷³ de Sophie Fabregat, T.O Editions

5 - Information sur l'éco-contribution - La « visible fee »

Dans deux filières (et dans deux filières seulement), les déchets électriques électroniques d'une part, les meubles d'autre part, la loi oblige à répercuter l'éco-contribution jusqu'au consommateur final et à l'apposer en clair sur les étiquettes des produits et sur les factures. C'est la « visible fee ».

L'intérêt de cette répercussion fait l'objet d'un débat assez vif.

Les partisans de la « visible fee » y voient un signe de transparence et de pédagogie pour le consommateur. Ils pensent aussi que cela permet de déceler les non-contributeurs (les « free-riders »).

Les adversaires de la « visible fee » pensent au contraire que certains consommateurs réagiront négativement (« *Encore une taxe !...* »).

Un argument souvent entendu est que, puisque l'éco contribution est répercutée jusqu'au consommateur final, les « cost-killers » des maisons mères seront indifférents à ces coûts-là. Cet argument paraît précisément pervers à ceux qui pensent au contraire que ces coûts doivent être répercutés non pas sur le consommateur, mais sur le ... producteur, afin de le pousser à la prévention et à l'éco-conception.

Le mot de la fin

Ce n'est pas une conclusion, mais un petit « mot de la fin » qui fait écho à l'introduction et au contenu de ce rapport.

Ce rapport a montré à la fois les atouts et les faiblesses, les forces et les lacunes des REP à la française.

Qu'il me soit permis de souligner, à son issue, que les expériences étrangères que j'ai approfondies au cours de mes rencontres ont à la fois montré que certaines de ces expériences étaient parfois très intéressantes, mais aussi, parfois très décevantes, et que, comme on dit, l'herbe n'était pas toujours plus verte ailleurs (*voir, pour s'en convaincre, le dernier encadré ci-après*)....

PS : Les problématiques particulières de certaines filières n'ont volontairement pas été abordées dans ce rapport :

- La filière pneus et la nécessité de la faire ou non gérer par un éco-organisme agréé, comme le prévoit pour l'instant la loi.
- La filière textiles, secouée par un contentieux, et qui fait l'objet d'une mission spécifique diligentée par les deux ministres de l'économie et de l'écologie.

L'herbe n'est pas toujours plus verte ailleurs...

Encadré n°31



L'Allemagne est souvent citée en exemple dans certains discours.

Cela est parfois mérité ; par exemple son « système » de gestion des emballages, quoiqu'insolite voire étrange (cf. encadré n°22 page 48), est assez « génial ».

En revanche, pour les déchets électriques et électroniques (DEEE), c'est, selon le mot d'une grande fédération française, "la débandade".

Tout d'abord, en Allemagne, il n'y a que 6500 points de collecte (déchèteries municipales ou commerces), contre 22 500 en France. Le taux de collecte s'en ressent.

Le système vicieux

Les municipalités*, comme les commerces, peuvent confier leurs déchets *directement* à des recycleurs, sans aucune traçabilité desdits déchets, ni sans aucune surveillance des recycleurs, qui pour beaucoup d'entre eux sont de simples ferrailleurs n'effectuant que des traitements sommaires sans dépollution.

**Selon un curieux système qualifié pudiquement de « opt-out »...*

Le système vertueux

Seule le tiers des DEEE des déchèteries municipales (la part que les municipalités n'ont pas vendue directement grâce leur faculté d'opt-out) est stockée dans des bacs que les producteurs ont l'obligation d'évacuer. Quand un bac est plein, un organisme central, l'EAR, ordonne à tour de rôle aux producteurs d'évacuer les bacs. Les producteurs ont des contrats avec les recycleurs pour se charger de la collecte, du transport, du recyclage (à des prix convenus à l'avance entre le producteur et les recycleurs). Les « ordres » de l'EAR d'évacuation des bacs sont transmis aux producteurs et à leur prestataire en fonction des parts de marché amont des producteurs. L'EAR commande les évacuations comme on commanderait un taxi...

Les recycleurs du système « vertueux » ci-dessus sont en concurrence forcée avec les recycleurs du système « vicieux », les coûts supportés par ces derniers étant évidemment inférieurs du fait d'un traitement sommaire. Résultat : les recycleurs en Allemagne tombent comme des mouches : le suédois STENA a fermé deux usines, le français VEOLIA a fermé deux usines, le suisse IMMARK a fermé une usine...

La cerise sur le gâteau ...des DEEE

Au total, rapporté au nombre d'appareils sur le marché, le pourcentage de déchets électriques et électroniques ménagers qui transitent par le système vertueux ressortit à moins de 15%, quand il est de 49% en France ! Cerise sur le gâteau : le nombre d'appareils mis sur le marché en Allemagne est visiblement sous-estimé : il n'y a pas, outre-Rhin, de contrôle des déclarations de mise sur le marché ! Donc on est très probablement en-dessous des 15%, ce qui n'empêche pas l'Allemagne, de déclarer vaillamment 45,7% à Eurostat en 2016...

Synthèse de quelques mesures phares

Proposition n°4 page 13 : Créer 5 nouvelles filières REP : jouets, articles de sport et de loisir, déchets du bâtiment, huiles alimentaires, huiles moteurs usagées.

Proposition n°12 page 32 : Plans de prévention et d'écoconception quinquennaux demandés aux entreprises d'une certaine taille.

Propositions n° 14 à 17 pages 39-40 : Lutte contre l'immense filière illégale de traitement et d'exportation des véhicules hors d'usage.

Proposition n° 23 page 53 : Dans les filières jusqu'ici purement financières, permettre aux collectivités locales *volontaires* de transférer certaines tâches opérationnelles (tri, revente des matériaux,...) à un éco-organisme.

Proposition n° 27 page 60 : Assigner aux éco-organismes des objectifs *quantitatifs* d'activité confiée à l'Economie sociale et solidaire.

Proposition n° 28 page 65 : A l'image des sanctions pécuniaires mises en place pour les ventes d'énergie, instituer des pénalités financières sur les éco-organismes pour non atteinte des objectifs (de collecte, de recyclage,...).

Proposition n° 30 Page 69 : Diviser par 5 le volume de la réglementation, en remplaçant certaines obligations de moyens par des obligations de résultat (sanctionnables) et en évitant le « fouillamini » de textes redondants.

Proposition n°32 page 70 : Instituer une unique commission des filières REP (au lieu de 14...) incarnant l'intérêt général pour donner son avis sur les cahiers des charges et les agréments des éco-organismes.

Propositions n° 33 à 34 bis pages 73 et 76 : Créer une autorité administrative indépendante de régulation des filières REP, ou, à défaut, confier une partie de ces tâches à l'Ademe, *avec financement de ces tâches par les éco-organismes*.

Proposition n°35 page 77 : Faire en sorte que la contribution en nature de la presse soit utilisée pour de la communication sur le tri et le recyclage de *tous* les produits et pas seulement des papiers.

Proposition n° 37 page 79 : Imposer l'apposition *matérielle* du Triman (symbole du produit recyclable) sur les produits eux-mêmes ou sur un objet *clairement visible* par le consommateur au moment de son achat.

ANNEXE 1 : Lettre de mission des ministres

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES

Le ministre d'État

Le ministre

Paris, le 28 Novembre 2017

Objet : mission relative à l'inscription des filières REP au cœur de la transition vers une économie circulaire

Monsieur le Président,

Le principe de la responsabilité élargie des producteurs (REP) est apparu au début des années 1990 avec la filière des emballages ménagers. Ce principe invite les entreprises qui mettent des produits sur le marché national à s'investir dans la gestion des déchets générés par ces produits et à en améliorer la performance.

Le système de REP a connu une formidable expansion pendant ces 25 dernières années en France, et couvre désormais de nombreuses filières. Il est ainsi passé d'une dimension mono-filière expérimentale à une échelle massive, représentant plus d'un milliard d'euros pour une quinzaine de filières. La France est maintenant reconnue au niveau européen et mondial comme un pays leader du recours à cet outil, et ses expériences inspirent les réflexions internationales sur ce sujet. La REP constitue ainsi un levier majeur de la politique de la France dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

M. Jacques VERNIER
Président de la commission des filières de
responsabilité élargie des producteurs

En août 2015, l'objectif d'une transition de la France vers une économie circulaire a été inscrite dans la loi. Il s'agit d'une opportunité à la fois économique et environnementale pour notre pays, qui recueille un large consensus. Le secteur de l'économie circulaire représente déjà 535 000 emplois, avec une augmentation de 11 % (soit 55 000 emplois) entre 2008 et 2013. L'atteinte des objectifs que la France s'est fixés pour 2025 doit encore permettre la création d'au moins 7 500 emplois pérennes et 20 000 emplois conjoncturels sur 10 ans dans le seul domaine de la gestion des déchets, une réduction des émissions de CO₂ de 3,4 millions de tonnes chaque année, et l'amélioration de l'indépendance énergétique de la France.

L'expansion des filières REP, régulièrement accélérée par le Parlement, a cependant eu lieu sans que leurs modes de fonctionnement et d'organisation ne soient revus en conséquence. Les enjeux économiques et le volume des flux de déchets ainsi pris en charge ont désormais un impact notable sur l'équilibre de certains marchés. Les gains environnementaux stagnent malgré les sommes importantes dépensées par les entreprises, les investissements dans le recyclage et la valorisation des déchets tardent à se concrétiser, et des difficultés d'articulation avec le service public de gestion des déchets apparaissent.

A titre d'illustration, pour la filière la plus importante en volume financier - les emballages ménagers - le taux de recyclage n'a pas dépassé 68% depuis 6 ans, alors que la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement avait fixé un objectif de 75% pour 2012.

Enfin, le niveau européen s'est également saisi de cette question, et dans le cadre de la révision en cours de la directive cadre sur les déchets, il est envisagé la définition de lignes directrices européennes au sujet des filières REP, qui peuvent avoir des conséquences structurantes sur les filières françaises.

Dans ce contexte, nous vous demandons de mener une mission de réflexion sur les évolutions qui doivent être apportées au dispositif de REP, après ces 25 années d'existence. Il s'agit de le rendre plus efficace pour permettre une accélération de la transition de la France vers une économie circulaire.

A titre d'illustration, nous souhaiterions que la mission puisse aboutir notamment à :

- examiner si la responsabilité « élargie » des producteurs est suffisamment large et opérationnelle, et donc si les responsabilités respectives des producteurs et des collectivités territoriales dans la gestion de certains déchets devraient être revues
- examiner si la responsabilité élargie des producteurs, qui ne concerne actuellement qu'un nombre limité de produits, devrait être étendue à d'autres produits ;
- examiner si dans certaines filières la séparation des déchets ménagers et professionnels doit être mieux définie, maintenue ou abolie ;
- examiner si dans certaines filières la distinction entre les statuts de déchet et de produit d'occasion est suffisamment claire, et comment elle pourrait être améliorée le cas échéant;
- examiner dans quelle mesure le dispositif pourrait mieux influencer sur l'éco-conception des produits ;
- examiner comment pourraient être levés les freins qui s'opposent, dans de nombreuses filières, à la valorisation (notamment matière) des déchets collectés ;

- Réfléchir à la vision industrielle des éco-organismes des filières « organisationnelles », notamment au regard du développement des capacités de gestion sur le territoire français, qu'elles soient nouvelles, à pérenniser ou à moderniser ;
- examiner comment pourraient être mieux définis, et sanctionnés, les objectifs de collecte et de valorisation des déchets assignés aux producteurs ;
- réfléchir, en liaison avec l'Autorité de la concurrence, aux avantages ou inconvénients de la concurrence entre les éco-organismes auxquels les producteurs transfèrent leur responsabilité ;
- réfléchir aux moyens d'améliorer l'information qui parvient aux citoyens sur les différentes filières, le cas échéant sous forme de guichet unique ou de vecteur unique d'information ;
- réfléchir aux champs dont l'État doit être régulateur et aux champs qui méritent d'être laissés à la capacité de discussion et d'adaptation des acteurs, et examiner dans ce cadre à la manière dont la mission régulatrice de l'État doit être exercée.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur les services de la Direction Générale de la Prévention des Risques, de la Direction Générale des Entreprises et de l'ADEME.

Vous pourrez également utilement vous appuyer sur les compétences de l'Autorité de la concurrence, qui a récemment fait l'objet d'une saisine sur ce sujet et pourra contribuer à votre réflexion, et sur des compétences juridiques spécifiques qui seront mises à votre disposition par mes services.

Nous souhaitons que vous puissiez interroger les parties prenantes qui ont concouru ou concourent à la mise en place et au fonctionnement des filières REP ainsi qu'à leur encadrement. Vous pourrez également vous inspirer des pratiques mises en place dans les autres États membres de l'Union européenne, en prenant en compte les éléments de parangonnage disponibles notamment via les études réalisées par l'ADEME et les fédérations professionnelles.

Nous vous demandons de bien vouloir nous transmettre un rapport intermédiaire au 31 décembre 2017 afin que les premières réflexions puissent nourrir la feuille de route « économie circulaire » en cours d'élaboration. Votre rapport final assorti de vos propositions devra nous être remis pour le 20 février 2018.

Nous vous remercions par avance de votre implication et de la qualité de vos propositions, et vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations distinguées.

Nicolas HULOT

Bruno LE MAIRE

Annexe 2 – Liste des documents « fondamentaux »

Ademe : Les filières à responsabilité élargie des producteurs – Panorama 2016 – 40 pages

OCDE : La responsabilité élargie du producteur – 2^{ème} édition – 2017 – 321 pages

Commission européenne : Les filières à responsabilité élargie du producteur (REP) en Europe (par Deloitte, en anglais) – 2014 – 234 pages

Assemblée nationale : Rapport d'information sur la gestion des déchets dans le cadre des filières REP – 2013 – 131 pages

Sénat : Rapport d'information sur les déchets : filières REP et éco-conception – 2013 – 77 pages

Cour des comptes : Rapport public – Chapitre 2 : « Les éco-organismes : un dispositif original à consolider » - 2016 – 63 pages

Autorité de la concurrence : Avis n° 12-A-17 sur la gestion des déchets par le principe de la REP - 2012 – 40 pages

Annexe 3 - Liste des organisations et personnes rencontrées

Ministères – Etat

- Ministère de la transition écologique et solidaire (DGPR – notamment BPREP)
- Ministère de l'économie (DGE)
- Ministère de l'action et des comptes publics (Direction de la législation fiscale)
- Ministère de l'intérieur (DGCL)
- Censeurs d'Etat
- Autorité de la concurrence

Ademe

- Service produits et efficacité matières

Organismes étrangers ou internationaux

- Commission européenne (Unité « Déchets et matières premières secondaires »)
- OCDE (Direction de l'environnement)
- IVCIE (Commission interrégionale de l'emballage – Belgique)
- EPR club (Club européen des parties prenantes des REP)

Collectivités locales

- CNR (Cercle national du recyclage)
- AMORCE
- AMF (Association des maires de France)
- France urbaine

Eco-organismes

- Aliapur (pneus)
- EXPRA (Association européenne d'éco-organismes « emballages »)
- FOST-PLUS (Emballages- Belgique)
- DSD (Emballages – Allemagne)
- Eco-mobilier
- ESR (électrique-électronique)
- Ecologic (électrique-électronique)
- Cyclamed (médicaments)
- Eco-TLC (textiles-chaussures)
- DASTRI (déchets de soins)
- WEEE (Association européenne d'éco-organismes « déchets électriques-électroniques »)
- CITEO (Emballages – papiers)
- VALDELIA (meubles)

Producteurs, distributeurs

- CNPA (automobiles)
- ANIA (industrie agro-alimentaire)
- Good bye car
- FEBEA (produits de beauté)
- FIEEC (industries électriques et électroniques)
- Inter-emballages (fabricants de matériaux)
- FCD (commerce et distribution)
- Mobivia (système individuel pneus)
- COPACEL (papiers-cartons)
- FICIME (entreprises internationales de mécanique et électronique)
- CSEM (chambre syndicale des eaux minérales)
- Producteurs et importateurs de cartouches d'encre
- Fabricants de panneaux de bois
- Alliance carton nature (briques)
- CPME

Opérateurs de traitement des déchets

- Ramery
- FRP (pneus)
- FNADE
- FEDEREC
- Syndicats de traitement de déchets dangereux (SYPREL, SNEFID, FNSA, SYVED, PRAXY)
- Lemon tri
- Paprec
- Solvay (recyclage lampes fluo)
- CME (confédération des métiers de l'environnement)
- Remondis (traitement de DEEE – Autriche, Allemagne)

Economie sociale et solidaire

- Emmaüs
- REFER (réseau de ressourceries)
- Rejoué (jouets)
- Le Relais
- ENVIE

ONG de défense de l'environnement et des consommateurs

- BEE (Bureau européen de l'environnement)
- Green Cross
- FNE (France Nature Environnement)
- Zero Waste
- Amis de la terre
- UFC – Que choisir ?

Juristes

- Arnaud Gossement
- Stéphane Denoyes
- Christèle Chancrin

Personnalités qualifiées

- Mathieu Hestin (ex Deloitte)
- Dominique Dron (ancienne CGDD)
- Dominique Viel (vice-présidente de la commission des filières REP)
- François-Michel Lambert, député, président de l'Institut national de l'économie circulaire
- Vincent Regnouf (Enotiko)

Thésardes

- Anne-Sophie Mérot
- Emmanuelle Parola
- Helen Micheaux
- Bilyana Spasova

Divers

- BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières)
- Valorie (organisme de conseil des metteurs sur le marché)

