

Pour une nouvelle gestion des déchets

Repenser les filières de responsabilité élargie des producteurs

SYNTHESE DE LA NOTE

Complexe et technique, le dispositif des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) en matière de déchets recouvre de nombreux enjeux à la fois économiques, sanitaires, sociaux et environnementaux. Mis en place en France au début des années 90 avec la création de la filière des emballages ménagers, son premier objectif est d'étendre la responsabilité d'un producteur à la gestion de la fin de vie d'un produit. Il vise à inciter les producteurs à éco-concevoir leurs produits, réduire leur quantité de déchets, accélérer le développement du recyclage et ne plus faire peser les coûts de gestion des déchets aux seules collectivités locales.

Cet instrument, particulièrement développé en France (plus de 20 filières REP), doit constituer un atout dans la nécessaire transition vers l'économie circulaire. Les filières de responsabilité élargie du producteur ont eu et continuent à avoir des effets positifs tels que la prise de conscience des acteurs quant à la nécessité de maîtriser l'utilisation des ressources naturelles ou la valorisation des déchets. Cependant, le dispositif s'est alourdi et complexifié depuis les années 90 et il est nécessaire d'en faire le bilan afin d'améliorer sa portée et son efficacité.

Cette note permet d'abord de connaître et de comprendre le fonctionnement des filières de responsabilité élargie du producteur. Elle en souligne les difficultés en particulier le plafonnement des taux de recyclage dans les filières matures, la rigidité ne facilitant pas son extension à d'autres produits, le flou de son cadre juridique, la complexité de ses procédures administratives et de contrôle.

A partir de ce bilan, trois propositions sont présentées :

- 1) **La réforme du schéma d'organisation des REP par la fusion de certaines filières** : au-delà d'une simplification de l'ensemble du système, une telle évolution permettrait une plus grande mutualisation, une meilleure souplesse d'évolution et des économies de coûts.
- 2) **Le renforcement de la coresponsabilité des acteurs**, pour faire des REP un outil clé de la transition vers une économie circulaire. Il est notamment proposé de développer une « responsabilité élargie du consommateur » en amont (dans l'acte d'achat) et en aval (tri). Cela pourrait, par exemple, passer par la mise en place d'un « code des déchets ».
- 3) **La création d'une autorité de régulation des déchets (ARD)** chargée de rationaliser la gouvernance des filières, d'en améliorer le contrôle et la cohérence.

Cette note est issue des travaux d'un groupe de réflexion réuni dans le cadre de La Fabrique Ecologique entre Avril 2016 et Septembre 2016.

Signataires

- Christèle CHANCRIN, Dirigeante d'E³ CONSEIL, expert éco-contributions, Présidente du Groupe de Travail ;
- Alfred ROSALES, Associé fondateur, *ROSAMON ENERGIA*.

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Autres membres du groupe de travail

- Laurence BOURET, Déléguée Générale, *DASTRI* ;
- Helder DE OLIVEIRA, Directeur de *l'ORDIF* ;
- Arnaud GOSSEMENT, Avocat au barreau de Paris, Docteur en droit de l'urbanisme et de l'environnement ;
- Arnaud HUMBERT-DROZ, Directeur Général, *VALDELIA* ;
- Alexis LEMEILLET, Consultant senior, *Deloitte Développement Durable (ex BIO Intelligence Service)* ;
- Romain LETENNEUR, Directeur Managing, *WEEELOGIC* ;
- Gérard QUENOT, Administrateur National, *UFC-QUE Choisir* ;
- Bertrand REYGNER, Directeur technique, *ECOLOGIC* ;
- Pierre ROYER, Direction Développement Durable, *CASTORAMA*.

Personnes rencontrées dans le cadre de ces travaux

- Jean-Charles CAUDRON, Chef du Services Produits et Efficacité matière-*ADEME* ;
- Stéphan DENOYES, Avocat ;
- Laurent FRANCONY, Directeur Qualité Sécurité Sociétal, Environnement, *SYSTEME U* ;
- Nicolas GARNIER, Délégué général, *AMORCE* ;
- Rémy LEMOIGNE, Consultant ;
- Vincent REGNOUF, Fondateur Président, *ENOTIKO* ;
- Aymeric SCHULTZE, Directeur Technique, *VALORIE, Mission NEO2017*.

Relecture

Cette note a été discutée par le comité de lecture de La Fabrique Ecologique, composé de Guillaume Duval, Marianne Greenwood, Géraud Guibert, Anne-Catherine Husson-Traoré, Joël Roman, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid.

Elle a enfin été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Ecologique.

*

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, cette publication sera mise en ligne jusqu'à la fin du mois de décembre sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr) afin de recueillir l'avis et les propositions des internautes. Sa version définitive sera publiée en janvier 2017.

SOMMAIRE

Introduction	2
I. L'organisation actuelle de la responsabilité élargie des producteurs.....	4
A. Qu'est-ce que la responsabilité élargie des producteurs ?	4
B. Le bilan inégal des filières REP	10
II. Vers un renouveau du schéma d'organisation de la REP	19
A. Les tendances actuelles	19
B. Trois propositions pour les filières de déchets	23
Glossaire et précisions.....	31
Annexes	35
Bibliographie	40

INTRODUCTION

Le dispositif des filières de Responsabilité Élargie du Producteur (REP) concerne 17 millions de tonnes de déchets par an, et représente 57 % des déchets pris en charge par les collectivités locales issus de la consommation des ménages¹.

En 25 ans, le développement du dispositif des filières REP a incontestablement contribué à une prise de conscience des acteurs quant à la nécessité de maîtriser l'utilisation des ressources naturelles et limiter leur épuisement. En donnant une valeur aux déchets, il a également permis d'intégrer le concept d'économie circulaire. Par leurs actions sur le recyclage, les filières et leurs instruments (éco-organismes et systèmes individuels notamment) concourent à l'amélioration de l'environnement et de la santé publique. Ils ont fait progresser tant les quantités de déchets triés que leur qualité.

Même si ses atouts restent globalement mal évalués par la population, la REP a permis de faire évoluer les comportements des citoyens comme ceux des producteurs vis-à-vis de leurs déchets.

La REP est une pierre angulaire de la politique de développement industriel et économique sur notre territoire. Elle représente déjà plus de 135 000 emplois² chez les producteurs, distributeurs, collecteurs/transporteurs et recycleurs.

Cependant, le système de la responsabilité élargie des producteurs a du mal à jouer un rôle efficace pour la prévention du volume des déchets, voire pour développer l'écoconception des produits. Il induit des coûts de gestion élevés qui nuisent au développement du « déchet-ressource ». Les objectifs d'économie circulaire assignés dans la *Loi de transition énergétique pour la croissance verte* de 2015³ justifient pourtant que ce système soit plus étendu et efficace.

Le sujet de la Responsabilité Élargie du Producteur (REP) étant très vaste, cette note ne prétend pas à l'exhaustivité. Deux questions importantes ne sont notamment pas étudiées ici note :

- Comment la REP peut-elle favoriser la prévention des déchets ? La plupart des filières REP imposent de promouvoir la prévention de la production de déchets, dès le stade de la conception des produits ; mais cette prévention, amont comme aval⁴, reste difficile à mettre en œuvre ;

¹ Chiffres clés ADEME édition 2015

² Site du Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer

³ Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui a pour objectif de nous faire quitter le système dit « linéaire » actuel (extraire, fabriquer, consommer, jeter) pour atteindre une économie circulaire. Cela consiste à produire des biens et des services en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières (article L.110-1-1 du Code de l'environnement).

⁴ La prévention amont est celle mise en œuvre par les producteurs ; la prévention aval, incluant le réemploi, est celle mise en œuvre par les consommateurs. Or il existe une contradiction, en partie irréductible, à demander aux producteurs de moins ou de ne plus produire. Cette contradiction est

- Comment la REP peut-elle favoriser d'autres piliers de l'économie circulaire que le recyclage⁵ ? Il s'agit par exemple du renforcement des principes de l'écoconception et de la réutilisation⁶ ou encore de l'élargissement de la responsabilité du Producteur à d'autres stades du cycle de vie du produit que sa fin de vie tels que les modèles de fonctionnalité, d'achat responsable, de partage ou encore de réemploi⁷.

Cette note se concentre sur les évolutions nécessaires du dispositif des filières REP afin de limiter, voire d'éradiquer les effets négatifs existants ou potentiels, et garantir l'atteinte des objectifs de réduction des déchets.

développée et illustrée dans le rapport publié en 2015 par l'UFC-Que-Choisir, intitulé : « Gestion des déchets : Recyclons vite la politique de prévention ! »

⁵ Selon la représentation de l'économie circulaire retenue par l'ADEME, en sept piliers : approvisionnement durable, écoconception, écologie industrielle et territoriale, économie de la fonctionnalité, consommation responsable, allongement de la durée d'usage des produits, recyclage.

⁶ Ecoconception : les filières REP les plus matures intègrent une incitation à l'écoconception des produits, sous forme d'une « éco-modulation » du barème amont – en d'autres termes, les producteurs paient moins, si leurs produits sont plus faciles à trier et à recycler. Réutilisation : certaines filières REP intègrent des objectifs de réutilisation, en lien souvent avec l'Economie Sociale et Solidaire (ESS), dont les acteurs occupent historiquement une place importante sur ces filières (produits électriques et électroniques, ameublement, textiles).

⁷ Sans répondre tout à fait à ces questions, la note suivante fournit néanmoins un éclairage sur le sujet : BIO Intelligence Service (2014), La REP, outil de transition vers l'économie circulaire ?

I. L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA RESPONSABILITE ELARGIE DES PRODUCTEURS

La création d'un mécanisme de responsabilité élargie du producteur s'est imposée au regard du principe « pollueur-payeur » issu d'une loi de 1975⁸. La responsabilisation des metteurs sur le marché (producteurs, distributeurs et importateurs), s'est imposée pour limiter les incidences environnementales de l'élimination des produits commercialisés en fin de vie.

A. QU'EST-CE QUE LA RESPONSABILITE ELARGIE DES PRODUCTEURS ?

I. Les fondements de la REP

Selon l'OCDE, la Responsabilité Elargie du Producteur (REP) peut être définie comme « une approche de politique environnementale dans laquelle la responsabilité d'un producteur pour un produit est étendue à la phase post-consommateur du cycle de vie du produit ». La responsabilité de la fin de vie d'un produit est ainsi transférée des consommateurs aux producteurs.

Les trois principaux objectifs de la mise en place des filières REP sont les suivants :

- Inciter les producteurs à éco-concevoir leurs produits et à réduire la quantité de déchets, en les faisant prendre en charge le coût environnemental de la fin de vie des produits ;
- Atteindre les objectifs de valorisation des déchets fixés au niveau communautaire ou par les États membres, ce qui suppose de développer le recyclage ;
- Permettre une meilleure répartition des coûts de gestion des déchets en ne les faisant plus porter aux seules collectivités locales, tout en faisant émerger une industrie (privée) du recyclage pour les flux de déchets relevant de la REP.

En vertu du principe « pollueur-payeur », les producteurs, les distributeurs et les importateurs doivent prendre en charge, notamment financièrement, la collecte sélective puis le recyclage ou le traitement de leurs produits en fin de vie. Ils peuvent assumer cette responsabilité soit de manière individuelle en mettant en place leur propre système, généralement agréé par les pouvoirs publics, soit de manière collective par l'intermédiaire d'un éco-organisme agréé pour une filière. Dans ce dernier cas, le plus courant, les producteurs confient à cet éco-organisme la prise en charge de leurs obligations de REP en contrepartie du versement d'une contribution financière. Celle-ci permet de financer la collecte et le traitement de ces déchets, en finançant notamment les actions menées par les collectivités locales et/ou les prestataires.

⁸ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux ; Décret n° 92-377 du 1er avril 1992.

Il existe aujourd'hui environ 400 filières REP dans le monde, couvrant ensemble une grande variété de produits, dont les plus courants sont : les produits électroniques, les pneus, les emballages, les véhicules et les batteries automobiles⁹. Avec plus de 20 filières REP à elle seule, la France fait figure de pionnière dans la mise en œuvre de cet instrument économique d'internalisation des coûts de fin de vie des produits¹⁰.

Les filières de REP ont été mises en place soit directement par la législation européenne, soit par la réglementation française en réponse à la législation européenne, soit par une initiative volontaire de la France (voir glossaire article L.541-10 du Code de l'environnement).

Au niveau européen, trois directives imposent la REP comme un moyen d'atteindre des objectifs de valorisation des déchets, les directives 2000/53/EC pour les véhicules hors d'usage, 2006/66 pour les batteries et 2012/19/EU pour les déchets d'équipements électriques et électroniques. Un plan d'actions de l'Union Européenne en faveur de l'économie circulaire, appelé « paquet économie circulaire », procède actuellement à la révision d'ensemble de ces directives – ainsi que celles des déchets - pour « utiliser nos ressources de manière plus intelligente, plus durable »¹¹.

Selon la volonté des pouvoirs publics, les obligations imposées aux producteurs et les responsabilités qui leur sont laissées peuvent être plus ou moins importantes. Les schémas-types varient généralement entre les deux pôles suivants :

- La responsabilité financière, qui implique et se limite à une contribution financière des producteurs pour la gestion des produits en fin de vie. Dans les faits, elle se traduit le plus souvent par un transfert financier entre les producteurs et les collectivités locales, via un ou plusieurs éco-organismes ;
- La responsabilité opérationnelle (ou organisationnelle) qui se traduit par une intervention directe des producteurs pour tout ou partie de la gestion des déchets (collecte, tri, traitement). En pratique, elle est souvent exercée au nom des producteurs par le ou les éco-organismes agréés, qui contractualisent avec des acteurs privés pour la collecte, le tri ou le traitement des déchets.

En Europe et à l'international, les producteurs ont généralement choisi de fonder des éco-organismes pour remplir leurs obligations de prise en charge de leurs produits en fin de vie.

⁹ OCDE (2013), What have we learned about Extended Producer Responsibility in the last decade? A survey of the recent economic EPR literature.

¹⁰ Les filières REP volontaires (produits de l'agrofourriture, mobile homes, cartouches d'impression) sont incluses dans les 22 filières françaises dénombrées.

¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_fr.htm

Un éco-organisme ne peut exister qu'avec une filière REP créée, en revanche la filière REP peut exister sans l'éco-organisme (ex. filières des véhicules hors d'usage ou des batteries automobiles ; filières individuelles).

2. La place des filières REP

Dans le dispositif des filières REP, les activités des éco-organismes s'inscrivent dans une démarche d'intérêt général impliquant l'ensemble des acteurs de la filière. Aussi, ils viennent en appui du service public (SP) de la gestion des déchets ménagers et assimilés, organisé par les collectivités locales.

Le service public de collecte et d'élimination des déchets des collectivités locales couvre environ 30 millions de tonnes de déchets par an¹². Il est obligatoire pour les déchets produits par les ménages et les collectivités locales, facultatif pour les déchets assimilés produits par les bureaux, commerçants et artisans. Il est financé par la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères

Sur les 30 millions de tonnes de déchets ménagers et assimilés traités par les collectivités, les filières REP concernent 17 millions de tonnes, soit 57% des déchets issus de la consommation des particuliers.

Les déchets issus des activités de la construction, des activités économiques des entreprises et du commerce, qui représentent 95% en tonnage des déchets générés sur notre territoire annuellement (315 millions de tonnes en 2013¹³), sont de leur côté gérés par leurs détenteurs hors du cadre de la REP.

3. L'organisation de la REP

Le dispositif des filières REP est défini par une loi de 1975¹⁴. Il s'organise selon le dispositif suivant :

¹² Chiffres clés ADEME 2015 ; LIVRE BLANC AMORCE sur Le Service Public Déchets et les Eco-Organismes des filières – rapport final 2009

¹³ Chiffres clés ADEME édition 2015.

¹⁴ Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux ; Décret n° 92-377 du 1er avril 1992.

La gouvernance de l'ensemble des filières REP est assurée depuis le 1^{er} janvier 2016 par la commission des filières à responsabilité élargie des producteurs¹⁵. Cette instance remplace la commission d'harmonisation et de médiation des filières REP (CHMF), la commission consultative d'agrément de la filière des emballages ménagers, ainsi que la commission des véhicules hors d'usage ainsi que toutes les commissions informelles. (Cf. schéma de la gouvernance en annexe 2).

La nouvelle commission des filières à responsabilité élargie des producteurs

Celle-ci a un rôle consultatif. Dans sa formation transversale, elle est chargée de « contribuer à la médiation entre acteurs des filières de responsabilité élargie des producteurs, et à l'harmonisation des filières, notamment en assurant la cohérence des cahiers des charges d'agrément ou d'approbation des différentes filières. Elle constitue une instance de mutualisation et de suivi des données agrégées nationales et des expériences des filières. ».

Elle est ainsi consultée pour avis par le ministre chargé de l'environnement notamment sur les plans d'information et de communication des éco-organismes, les projets de modifications de champ d'application des filières existantes et de création de nouvelles filières et les projets d'arrêtés portant cahiers des charges d'agrément ou d'approbation de chaque filière.

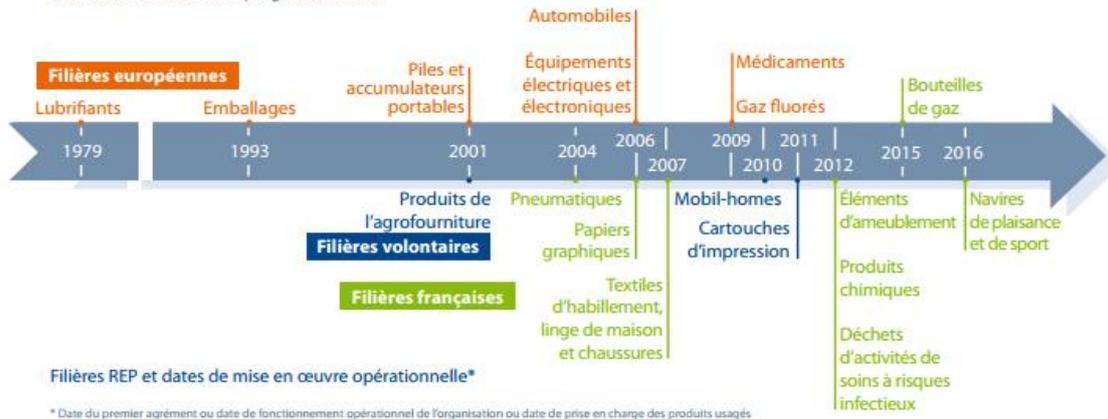
Elle comporte des formations spécifiques, lieux de dialogue, d'échange, de concertation, de partage d'initiatives et de mutualisation d'expériences entre les parties prenantes sur les sujets spécifiques à chaque filière.

Depuis la création de la filière des emballages ménagers et de l'éco-organisme Eco-Emballages en 1992, plus de 22 filières REP de déchets ont vu le jour et presque autant d'éco-organismes (cf. schéma du dispositif des filières REP p. 7).

¹⁵ Décret n° 2015-1826 du 30 décembre 2015 relatif à la commission des filières à responsabilité élargie des producteurs

Quelles sont les filières à REP ?

On compte en France une vingtaine de filières à REP dont la mise en œuvre s'est effectuée progressivement :



Source : ADEME¹⁶

Sur cette vingtaine de filières créées, les producteurs ont fait le choix d'une responsabilité collective regroupée au sein d'un ou plusieurs éco-organismes pour quatorze d'entre elles (cf. Schéma 1- p.3).

La multiplication des filières REP et des EO à laquelle on assiste depuis 2006, va se poursuivre dans les années à venir : il est d'ores et déjà prévu la création d'autres filières de déchets méritant d'être traités spécifiquement (ex. bateau de plaisance), et de leur éco-organisme dédié. L'arrivée d'une nouvelle concurrence dans les filières actuellement gérées par un seul organisme y contribuera aussi.

4. Les critères constitutifs des filières

En pratique, la création de filières de traitement spécifiques a été guidée par un aspect sanitaire, puis par des objectifs environnementaux et depuis peu économiques, avec l'idée de valoriser et de réintégrer le déchet dans la chaîne de production via le principe de l'économie circulaire.

La collecte et le recyclage des déchets qui possèdent une valeur économique positive peuvent se faire « naturellement », c'est-à-dire sans mécanisme de REP associé : c'est le cas dans certains pays développés pour des flux comme les véhicules hors d'usage ou les papiers graphiques, et dans de nombreux pays émergents pour certains flux de déchets secs (métaux, plastiques, cartons)¹⁷.

¹⁶ ADEME « Les filières à responsabilité élargie du producteur, panorama »-Edition 2015

¹⁷ Paradoxalement peut-être, le déchet est davantage perçu comme une ressource dans les pays émergents, où des acteurs informels collectent spontanément plusieurs flux de déchets, que dans les pays développés. Voir par exemple : J. Cavé (2015), La ruée vers l'ordure : Conflits dans les mines urbaines de déchets. Le déchet est perçu comme une ressource dès lors qu'il possède une valeur économique, c'est-à-dire qu'il peut être vendu à un certain prix. Or la valeur économique associée au déchet dépend du flux de déchet considéré, certains étant toujours très recherchés (comme les métaux non ferreux) et d'autres pas du tout (comme les déchets de soin). Affinant la catégorisation proposée par UN-HABITAT (2010), Solid Waste

En ce sens, la mise en place des filières REP peut apparaître comme une réponse à l'absence d'un recyclage « naturel » de certains flux de déchets. Autrement dit, la REP se justifierait quand l'incitation économique à recycler n'est pas suffisante. Cependant, ce raisonnement se heurte à deux limites principales :

D'une part, les fluctuations de cours des matières premières. L'exemple des véhicules hors d'usage le montre : les revenus issus de la revente des matériaux recyclés fluctuent, et ne sont pas toujours capables de couvrir les coûts de collecte et de traitement des véhicules. Il faut donc veiller à ce que le système fonctionne dans toutes les conditions de marché¹⁸.

D'autre part, l'incitation à l'éco-conception des produits. Une valeur économique positive des déchets répond aux deux derniers enjeux de la REP identifiés ci-dessus (développer le recyclage et alléger la charge financière des collectivités), mais n'incite pas les producteurs à éco-concevoir leurs produits. Ainsi, même dans un contexte où le déchet a une valeur positive, la REP conserve toute sa pertinence en tant qu'outil d'incitation à la conception de produits plus facilement recyclables et moins consommateurs de ressources¹⁹.

B. LE BILAN INEGAL DES FILIERES REP

Avec l'empilement des filières et des éco-organismes ces dernières années, le schéma d'organisation du dispositif REP est devenu très complexe et semble avoir atteint ses limites. Parallèlement, on assiste à une croissance exponentielle des coûts masqués pour tous les acteurs (personnel affecté aux tâches administratives, suivi des contrôles, formation des agents, etc.). A ce coût global de plus en plus élevé, s'ajoute le fait que la fiscalité locale sur les déchets (ex. TEOM) n'incite pas à davantage trier ses déchets. Les quantités recyclées sont ainsi en hausse, mais de manière insuffisante pour atteindre les objectifs de collecte et de recyclage fixés par les pouvoirs publics. Il est vrai que le coût marginal pour y parvenir est élevé et de nombreux éléments freinent son développement vertueux.

I. Une efficacité insuffisante

Les taux de recyclage plafonnent dans les filières ayant atteint la maturité. 1,19 Mds € de contributions ont été collectées par les éco-organismes auprès des metteurs sur le marché (producteurs, distributeurs et importateurs)²⁰ au titre de la REP : 91% de ont été utilisées pour

Management in the World's Cities, Jérémy Cavé propose un classement des déchets dans les pays émergents en quatre catégories, selon la valeur contingente de chacun – négative (matériaux nocifs ou inutilisables), potentielle (matériaux sujets à un développement de marché), modérée (marchandises négociées localement) ou élevée (marchandises négociées à l'échelle globale).

¹⁸ BIO Intelligence Service (2014), Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) – Chapitre 3, voir notamment les encadrés 4 et 6

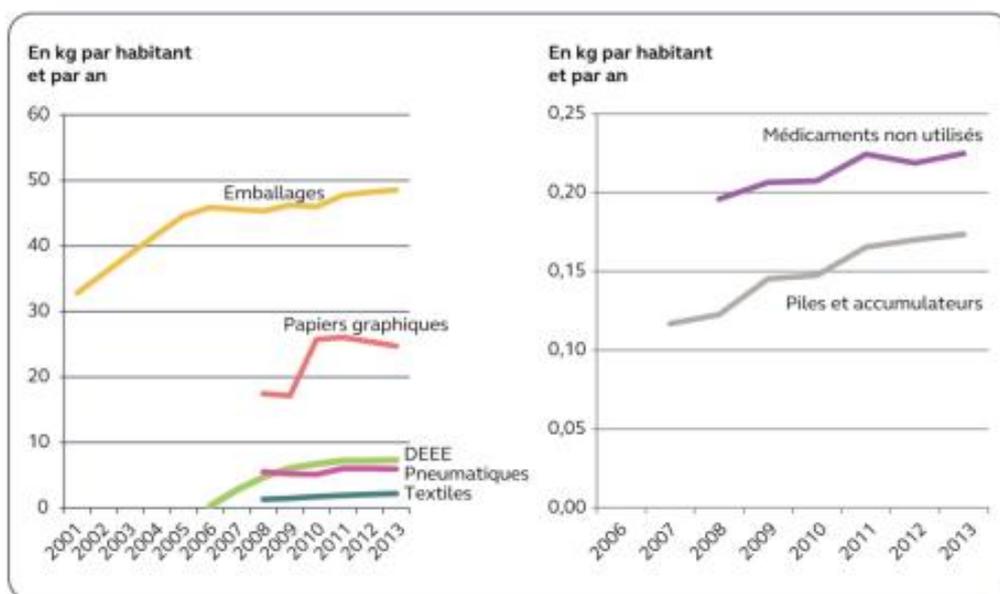
¹⁹ BIO Intelligence Service (2014), La REP, outil de transition vers l'économie circulaire ?

²⁰ Rapport public annuel 2016 - Cour des Comptes : « Partie 2. Les éco-organismes : un dispositif original à consolider » (février 2016)

soutenir des actions de collecte, de tri et de valorisation des déchets et 57% ont été reversées aux collectivités locales²¹ (678 M€). 5.5% ont été affectées au fonctionnement des éco-organismes et 3,5% à la communication.

Depuis leur mise en place, les filières REP ont permis, entre autres, une hausse significative des taux de collecte et de traitement des flux de déchets (cf. graphique ci-dessous). Par exemple, la filière des emballages ménagers est passée de 14 à 50 kg par an et par habitant de déchets collectés et triés entre 1992 et 2013.

L'EVOLUTION DES QUANTITES RECYCLEES DANS CHAQUE FILIERE, EN KG, PAR HABITANT ET PAR AN :



Source : Cour des comptes

Cependant, l'impact de la REP en termes d'écoconception des produits a été moins important qu'espéré au départ.

Les taux de recyclage tendent à plafonner dans les filières « matures ». Il plafonne, par exemple, aux environs de 67% dans la filière des emballages ménagers depuis 2011 alors que l'éco-contribution a progressé de 30% dans le même temps.

La non-atteinte des objectifs de collecte et/ou de recyclage dans l'essentiel des filières est récurrente dans un contexte où les objectifs fixés par la réglementation française (Cf. tableau des objectifs en annexe 2) sont très ambitieux, souvent supérieurs aux objectifs européens (ex. objectif de collecte de 50% du gisement des textiles usagés en 2013 assigné à l'éco-organisme,

²¹ Rapport de l'Observatoire Régional des Déchets en IDF – données sur les filières REP 2013/2014

équivalent à tripler ses performances en cinq ans²², ou bien celui de la filière des emballages ménagers fixé à 75% pour 2012 et reporté *in fine* pour 2022 – soit avec 10 ans de décalage).

2. Une communication confuse à destination du public

Le manque d'homogénéité des pratiques et de la signalétique sur le territoire perturbe le message de tri à l'attention du citoyen et/ou du consommateur. Le développement du geste de tri, l'évolution des habitudes du citoyen/consommateur, est pourtant une condition déterminante pour le succès de l'économie circulaire.

On identifie trois niveaux de perturbation du message de « tri » adressé aux citoyens sur le territoire :

- Des consignes de tri différentes : les collectivités locales n'ayant pas toutes les mêmes capacités et installations de traitement disponibles, elles ne proposent pas de trier les mêmes déchets ou avec des modalités différentes. Par exemple, certaines communes vont proposer de collecter les déchets en « bi-flux » (à savoir, deux flux de déchets triés séparément : le verre ; les papiers/cartons & emballages - plastiques/métaux) ou bien en « tri-flux » (trois flux de déchets : le verre ; les journaux & magazines ; les emballages plastiques).
- Des couleurs de bacs différentes : Dans certaines communes, le bac de tri jaune concernera seulement le papier et le carton, dans d'autres, il concernera en plus les bouteilles et flacons en plastique et dans d'autres encore, tous les emballages en plastique grâce à l'extension progressive des consignes de tri (cf. loi transition énergétique).
- De nombreux logos environnementaux, parfois mal interprétés : il existe aujourd'hui une forme redondante dans les informations données au consommateur/citoyen en termes de signalétique entre le point vert, la boucle de Moebius, le logo Triman, ou encore la poubelle barrée (cf. tableau annexe 4). Selon une étude réalisée par Eco-emballages²³, 59% des citoyens pensent que la présence du logo point vert indique que le produit est à recycler. Ainsi, les signalétiques sont peu claires.

A défaut de schéma-type transposable à l'ensemble des déchets et répondant à toutes les configurations, il est néanmoins nécessaire de favoriser l'harmonisation des pratiques et des couleurs de bacs de tri sur l'ensemble du territoire.

²² Rapport public annuel 2016 - Cour des Comptes : « Partie 2. Les éco-organismes : un dispositif original à consolider » (février 2016) - p173.

²³ Rapport Eco-Emballages – Résultats Post test signalétique Info-Tri Point Vert – 20 décembre 2013 p15 http://www.adelphie.fr/sites/default/files/eead_post-test_itpv-synthese_diffusable_140306_def.pdf

3. Un cadre juridique ambigu

La mission d'intérêt général assurée par les éco-organismes et la diversité des interlocuteurs en présence, confèrent à la pratique un régime très particulier qui emprunte au droit public et au droit privé. En France, le décret ayant transposé le principe de la REP fut celui relatif à la filière des emballages ménagers du 1^{er} avril 1992²⁴ et les premiers éco-organismes (EO) agréés furent la société Eco-Emballages et Adelphe. Ce seul décret, élaboré à l'origine à destination de la seule filière des emballages ménagers, a fondé les bases de la construction du schéma des filières REP financières et a également servi de modèle pour la construction du schéma des filières opérationnelles. La matière est marquée par un certain empirisme.

Pendant près de 20 ans le montage réalisé autour du dispositif des filières REP s'est fait essentiellement par voie réglementaire (ex. décret, cahiers des charges des filières). Depuis le Grenelle de l'environnement²⁵, trois lois successives sont venues porter des dispositions spécifiques relatives aux éco-organismes : la loi relative à l'économie sociale et solidaire dite « ESS » du 31/07/2014²⁶, la loi notRe du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République²⁷ et la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte²⁸. Parallèlement, une importante activité réglementaire est venue préciser l'application de ces lois (ex. décret créant la commission des filières REP²⁹, formalisation du fonctionnement des commissions, etc.).

L'ajustement du dispositif, notamment en matière de gouvernance, par voie réglementaire, peut comporter des risques d'inconstitutionnalité. On citera pour ce cas l'actuel projet de décret, en application de la loi TECV du 17/08/2015, qui organise la création d'un organisme coordonnateur en cas d'agrément d'au moins deux éco-organismes pour une seule filière. *« Ce projet de décret ne va-t-il pas au-delà de ce que la loi lui permet de faire ? Le risque est qu'il comporte des dispositions qui auraient leur place dans la loi »*, analyse Maître Arnaud Gossement, avocat spécialiste de l'environnement³⁰.

Cependant, aucune des lois précitées ne procure une vision d'ensemble de la matière, ne définit les relations ou les périmètres d'activités de chaque acteur, n'évalue les conséquences de

²⁴ Décret n°92-377 du 1^{er} avril 1992 portant application pour les déchets résultant de l'abandon des emballages de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

²⁵ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1) et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (2)

²⁶ Loi relative à l'économie sociale et solidaire n°2014-856 JORF 1/08/14 – Titre VIII : dispositions relatives aux éco-organismes – articles 88 à 92

²⁷ Loi notR n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République

²⁸ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

²⁹ Décret n° 2015-1826 du 30 décembre 2015 relatif à la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs

³⁰ Article du blog de Me Gossement, Un projet de décret pour préciser les conditions d'agrément et de gouvernance, juillet 2016

l'encadrement particulier des activités des EO ou encore ne prévoit les règles de compétence d'attribution judiciaire applicables en cas de conflit.

Les éco-organismes ont de fait un statut paradoxal. Ces entités privées, agréées par l'Etat sont investies d'une mission d'intérêt général dans un but non lucratif. Les activités liées au tri ou « sur-tri »³¹ des flux de déchets sous REP sont de nature commerciale tandis que la gestion des déchets relève de l'intérêt général et du service public. Les activités des éco-organismes et leurs relations avec les parties prenantes se situent à la frontière de plusieurs branches du droit, en particulier commercial et administratif.

Extrait du livre blanc FEDEREC

La Fédération du recyclage a demandé dans son livre blanc « une clarification du statut juridique des éco-organismes et de leurs compétences ». (...) « Cette association paradoxale de structure privée et d'attributions de personne publique confère aux éco-organismes une flexibilité et des pouvoirs dont aucune autre entité équivalente ne bénéficie »³²

Par ailleurs les règles financières qui leurs sont applicables mériteraient d'être précisées, par exemple le régime des provisions pour charges futures, dont les règles sont prévues (seuils minimum et maximum) mais non sanctionnées. La Cour des comptes a ainsi relevé « des provisions pour charges futures et une trésorerie parfois excessive » au sein des éco-organismes³³.

L'ensemble du dispositif des filières REP mériterait ainsi un statut juridique plus adapté, voire spécifique, avec la création d'une branche distincte du droit dédiée au fonctionnement des filières REP et aux relations entre acteurs et éco-organismes. Selon Stéphane DENOYES, avocat : « *A défaut de création légale d'un bloc de compétence juridictionnelle et de la définition d'un statut clair des éco-organismes, les tensions et contentieux entre collectivités locales (et leurs établissements publics de coopération intercommunale) et ces organismes de droit privé risquent de s'accroître* »³⁴. Aujourd'hui, en l'absence de qualification législative de la nature du contrat entre éco-organismes et collectivités, c'est la jurisprudence qui vient la préciser.

³¹ tri sur produit déjà trié.

³² Livre blanc FEDEREC – les 7 points pour réformer la REP 2013 – Proposition n°5

³³ Rapport public annuel 2016 - Cour des Comptes : « Partie 2. Les éco-organismes : un dispositif original à consolider » (février 2016)

³⁴ « EO et collectivités locales : je t'aime moi non plus » -Stephan Denoyes- 25 mai 2016

Les difficultés de délimitation des responsabilités des filières REP

Trois affaires récentes³⁵ illustrent la délicate délimitation du périmètre de responsabilité des différents acteurs impliqués (collectivités, éco-organismes, metteurs en marché, citoyens) dans la pratique. Elles opposent l'éco-organisme en charge des déchets diffus spéciaux EcoDDS avec des collectivités sur des litiges concernant l'exécution de la convention passée entre les parties.

Sur la forme, ces litiges ont été portés devant les juridictions judiciaires comme le prévoyait la convention liant ces parties. Or, les trois juridictions judiciaires se sont déclarées incompétentes au profit des juridictions administratives. Les tribunaux ont estimé que dans la mesure où un des co-contractants est une personne administrative, que le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun, et que l'activité de l'éco-organisme vient en appui au service public de la gestion des déchets ménagers dans une démarche d'intérêt général participant à une mission de service public, le contrat passé entre l'éco-organisme et la collectivité est de nature administrative.

Sur le fond, les trois affaires précitées portaient sur la question du périmètre des activités entre l'éco-organisme et le SP des déchets : en l'occurrence, certains déchets hors du périmètre de la REP mais de nature similaire ou identique à ceux traités par l'éco-organisme, avaient été collectés en même temps en déchetterie. L'éco-organisme se retrouvait ainsi à devoir gérer des déchets qui ne relevaient pas de sa mission, lui occasionnant un surcoût non justifié. Il a donc remis en cause la responsabilité des collectivités qui ne procédaient pas au tri des flux selon leur provenance.

Elaborer une juridiction *ad hoc* à l'instar du tribunal des affaires de sécurité sociale ou prévoir une chambre spécialisée, avec des magistrats formés à cet effet, qui seraient compétents pour juger des conflits de 1^{ère} instance d'ordre administratif entre les éco-organismes et les usagers permettrait de mieux clarifier ces points et de lever certains freins au système.

4. Un mécanisme lourd et complexe

De par son régime particulier, le déploiement du système pose des exigences réglementaires et administratives élevées. Le fonctionnement de la REP est encadré par l'Etat au travers des cahiers des charges (CDC) d'agrément des éco-organismes et des systèmes individuels. Ces documents sont élaborés par les administrations de tutelle en concertation avec les différentes parties prenantes (éco-organismes, collectivités locales, opérateurs, etc.).

Les éco-déclarations

Du côté des producteurs-adhérents, on relève l'ampleur et la complexité des déclarations dont il doit s'acquitter auprès de son éco-organisme.

³⁵ Jugements du TI Libourne 13/01/2016 EcoDDS c/ SMICVAL ; TI Nîmes 12/04/2016 EcoDDS c/ Syndic. Mixte Sud Rhône Environnement ; TGI Libourne 01/02/2016 c/ Syndic. Mixte Intercommunal.

Un même producteur, par exemple, est généralement dans l'obligation d'adhérer à plusieurs éco-organismes selon les déchets qu'il produit (ex. la seringue contaminée récupérée par l'éco-organisme DASTRI, contribuera éventuellement à Cyclamed (quand le dispositif contient une crème dermique non utilisée par le patient), et encore Eco-Emballages (pour son emballage primaire), mais également EcoFolio (pour la publicité papier, etc.). Il sera ainsi contraint, d'une part, à contractualiser avec chacun des éco-organismes et, d'autre part, à leur adresser au moins annuellement, une éco-déclaration dont l'assiette, la forme, le barème diffèrent.

Dans la pratique, les distributeurs adhèrent en moyenne à une dizaine de filières déchets pour assurer leur REP sur les produits qu'ils commercialisent (emballages, déchets électriques et électroniques, imprimés graphiques, mobilier ménager et/ou professionnel, déchets diffus spéciaux, etc.). Bien souvent, pour établir les déclarations des éco-organismes, il faut rassembler des informations transversales (tels qu'unités de produits, catégories, matériaux, poids, actions prévention/sensibilisation, etc.) issues de plusieurs services qui communiquent peu entre eux.

Outre les principes de base des barèmes, des informations situées hors champs de la REP du producteur peuvent être demandées en vue d'effectuer des études d'extension ou de révision des périmètres contributifs futurs (ex. déclaration Eco-Emballages/Adelphe sur les mises sur le marché à destination des professionnels).

De leur côté, les collectivités locales doivent contractualiser avec la quasi-intégralité des éco-organismes ainsi qu'avec des systèmes individuels, s'organiser pour mettre en place les dispositifs adaptés (points d'apports volontaires, gestion des opérateurs de déchets et des installations techniques sur son territoire), et effectuer un reporting rigoureux aux éco-organismes ainsi qu'aux pouvoirs publics.

Ces exigences contractuelles et déclaratives génèrent une complexité et des coûts qui sont sans valeur ajoutée pour la REP et investis au détriment de la réduction des déchets, de l'écoconception ou de l'optimisation du dispositif sur les déchets.

Les contrôles

L'encadrement des contrôles de l'ensemble du dispositif est obligatoire à trois niveaux :

- **L'état vis-à-vis des éco-organismes** : Les pouvoirs publics contrôlent l'activité des éco-organismes par l'intermédiaire du censeur d'Etat, du ministère de l'environnement (Direction Générale de la Prévention des Risques - DGPR) et d'un auditeur accrédité³⁶. L'Autorité de la concurrence, la commission des filières REP et l'ADEME viennent parfaire ces dispositifs.

³⁶ Par le Comité français d'accréditation COFRAC

- **Les éco-organismes vis-à-vis des metteurs sur le marché** : les éco-organismes contrôlent obligatoirement les déclarations de leurs adhérents, soit eux-mêmes (contrôles internes), ou via un cabinet accrédité. Les éco-déclarations sont, au préalable, visées par les commissaires aux comptes des metteurs sur le marché ou font l'objet d'un rapport de procédures convenues. Le ministère de l'environnement (DGPR) intervient pour les non-contributeurs.
- **Les éco-organismes vis-à-vis des partenaires de collecte et traitement y compris la gestion des déchets au sein des 36000 communes**. En pratique, les éco-organismes diligentent la plupart des contrôles menés sur les différents acteurs, par lui-même ou via un cabinet extérieur. Une large partie de l'effectif et du montant des éco-contributions perçues par les éco-organismes est affectée à la mise en œuvre des contrôles sur les 51 000 producteurs et distributeurs adhérents (toutes filières confondues), les 36 000 communes, ainsi que leurs opérateurs³⁷.

Compte tenu de l'augmentation du nombre de filières et des éco-organismes, la multiplication des contrôles est à prévoir. Or, ni les textes, ni les cahiers des charges des filières n'encadrent encore suffisamment ces contrôles obligatoires, en particulier ceux réalisés sur les metteurs sur le marché³⁸.

Compte tenu de l'ampleur des pouvoirs confiés à l'éco-organisme sur d'autres opérateurs, on peut s'interroger sur l'adaptation de leur statut. L'accès aux données confidentielles des entreprises lors des contrôles (liasses fiscales, détail des ventes par produit, liste des clients et fournisseurs de la société contrôlée, etc.) – même sous couvert d'un accord de confidentialité privé – risque d'exposer les valeurs d'équité et de non-discrimination entre les acteurs et entretenir des possibilités d'abus de position dominante. Certes des outils sont progressivement élaborés, comme la rédaction des rapports de procédures convenues, sur lesquels les éco-organismes ont spontanément travaillé de concert, ou encore la standardisation progressive des modalités de contrôle. Néanmoins il reste de nombreux points de procédure actuellement inexistantes, qui manquent gravement en matière d'obligations, de droits des contributeurs contrôlés et des juridictions compétentes en cas de conflit.

³⁷ La loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit des contrôles des éco-organismes sur chacun des fournisseurs des opérateurs impliqués (fabricants d'emballages ; opérateurs de traitement).

³⁸ Par exemple, on a pu relever des changements de pratiques lors des contrôles des bases éco-déclarées des Producteurs par certains éco-organismes dans une même période d'agrément (2011-2016) : au début de la période, les contrôles étaient menés sur cinq ans, alors que ceux menés depuis 2015 se limitent désormais à trois années de rétroactivité.

Il serait donc utile d'encadrer et d'uniformiser davantage les procédures de contrôles menées par les éco-organismes sur les producteurs-adhérents, les collectivités locales contractantes et leurs fournisseurs respectifs. Il devrait notamment être prévu les délais de reprise des éco-organismes, les droits et obligations, les limites à la documentation exigée et au pouvoir d'investigation, les pénalités et la durée des contrôles. Ceci pour l'ensemble des éco-organismes et des filières existantes³⁹.

Les sanctions

Si un producteur ou importateur n'adhère pas à l'éco-organisme, une sanction administrative est prévue à l'article L.541-10 du code de l'environnement. Depuis trois ans la DGPR a adressé 1334 courriers de rappel, conduisant en général à une régularisation sans délai : 130 mises en demeure, 36 amendes⁴⁰.

En cas de non-respect des principes des barèmes par l'éco-organisme (exemple non-discrimination entre producteurs-adhérents, équité, etc.), aucune sanction n'est en revanche prévue dans la réglementation, alors que ces manquements ont été rencontrés au cours des périodes d'agrément précédentes.

Les objectifs de performance fixés dans le cahier des charges des éco-organismes indiquent en outre parfois que chacun des acteurs de la filière a une part de responsabilité dont la proportion exacte n'est pas connue. Il est donc difficile de répercuter sur eux la responsabilité de la non-atteinte des objectifs nationaux rattachés à chaque filière (annexe 2).

Ce constat ne peut que se confirmer avec le développement de la concurrence : comment mesurer ou tout simplement calculer l'atteinte des objectifs et le degré de responsabilité de chacun, lorsqu'il sera nécessaire de consolider les résultats de multiples éco-organismes et d'organismes coordonnateurs, et à partir de quels paramètres ? Leur responsabilité en sera d'autant plus diluée et les « sanctions » encore moins applicables.

De fait, l'Etat n'a jamais sanctionné un éco-organisme ne remplissant pas ses obligations et l'amende maximum de 30 000 euros est peu dissuasive. La suspension ou le retrait d'agrément est peu crédible en cas d'existence d'un seul éco-organisme dans une filière.

Pour toutes ces raisons, la question l'organisation des filières REP se pose aujourd'hui, avec pour ligne directrice de la simplifier, de renforcer son efficacité et d'améliorer ses résultats.

³⁹ Des travaux sont actuellement en cours sur ce sujet auprès de la nouvelle commission des filières REP

⁴⁰ Rapport public annuel 2016 - Cour des Comptes : « Partie 2. Les éco-organismes : un dispositif original à consolider » (février 2016)

II. VERS UN RENOUVEAU DU SCHEMA D'ORGANISATION DE LA REP

Le paysage des filières de déchets progresse en France.

De nombreux déchets pourraient faire l'objet de nouvelles filières potentielles :

- parce qu'elles sont prévues (ex. les bateaux de plaisance hors d'usage pour 2018) ;
- par transposition de filières dites « naturelles » (à savoir, mises en place directement par certains acteurs en raison de l'intérêt économique ou écologique du déchet, comme par exemple celle des métaux et ferrailles) ;
- par l'intégration dans le périmètre des filières existantes (ex. la REP papiers étendue à la presse ; la REP DASRI perforants pour les patients en auto traitement étendue aux usagers de drogue par voie intraveineuse) ;
- par une extension du principe de la REP à d'autres déchets ménagers. .

Si le dispositif des filières REP actuel doit gagner en efficience, combien de filières faudra-t-il créer pour assurer le traitement optimal des produits en fin de vie ? Combien d'éco-organismes individuels et/ou coordonnateurs sera-t-il nécessaire de créer et d'agréer pour assurer le bon équilibre du système ? Combien de contrôles et de reportings de gestion supplémentaires ?

Les nécessaires axes d'évolution portent sur la gouvernance, le financement, la concurrence et la co-responsabilité, afin de progressivement construire un nouveau système pour l'économie circulaire.

A. LES TENDANCES ACTUELLES

Face à un nouveau contexte et à de nouveaux enjeux, les acteurs s'organisent et font, de fait, évoluer le paysage de la gestion des déchets sous REP.

I. Des éco-organismes multi-filières de déchets

Actuellement, il y a un raisonnement monolithique dans chacune des filières en ce que chacune traite d'une catégorie distincte de déchets.

Les éco-organismes ne peuvent prendre en charge que les déchets d'équipements pour lesquels ils ont été agréés par arrêté ministériel, or ils peuvent être confrontés à des problématiques de connexité dans la gestion de déchets hors agrément.

Aussi, certains éco-organismes ont été amenés à demander et ont obtenu des pouvoirs publics des extensions d'agrément pour certains déchets relevant d'autres filières. La société Ecologic, en charge des DEEE, a reçu un agrément partiel dans la catégorie des DEA professionnels pour la catégorie des meubles de cuisine pour la période 2016-2021 (agrément du 15/12/2015) ; la

société Recylum, spécialiste des déchets de lampes ménagers, a été agréée pour une catégorie d'outils professionnels (extincteurs).

Ces extensions de périmètre resteront limitées à quelques déchets car les actionnaires assurant la gouvernance des éco-organismes doivent être représentatifs de leur secteur. Le CDC prévoit que *« la gouvernance de l'organisme dans le cadre des missions afférentes à l'activité soumise à l'agrément permet d'assurer que les producteurs, importateurs et distributeurs qui lui transfèrent l'obligation mentionnée au II de l'article L. 541-10 disposent collectivement d'une influence déterminante sur ses décisions relatives à l'exécution de ses missions dans le cadre de l'activité soumise à agrément et un pouvoir effectif de contrôle, direct ou indirect, sur ses organes de gestion »*.

En l'état actuel de la réglementation, il ne pourra donc être envisagé d'éco-organismes généralistes pour l'ensemble des déchets.

2. Le regroupement de certains éco-organismes

Pour davantage conjuguer les savoirs entre les différents acteurs de la chaîne des déchets, le principe du rapprochement de certains éco-organismes entre eux était demandé par plusieurs acteurs (ex. la Cour des Comptes⁴¹, FEDEREC⁴², UFC Que Choisir⁴³ etc.).

Certains éco-organismes, issus de filières différentes, se sont lancés récemment dans l'expérimentation d'un rapprochement juridique : les éco-organismes financiers Ecofolio et Eco-Emballages, en charge respectivement des déchets d'emballages ménagers et des papiers graphiques.

*« Il est nécessaire aujourd'hui de repenser nos modèles traditionnels et de passer d'une logique de gestion des déchets à une logique industrielle de réutilisation de la matière »*⁴⁴.

3. Les comités de concertation dans les filières concurrentielles

Au fur et à mesure des renouvellements d'agrément des éco-organismes, les pouvoirs publics procèdent à un travail de rapprochement des principes au sein des cahiers des charges. Cela vise à préciser, compléter et de manière générale à mutualiser le cadre réglementaire dans lequel évoluent les filières.

⁴¹ Rapport public annuel 2016 - Cour des Comptes : « Partie 2. Les éco-organismes : un dispositif original à consolider » (février 2016)

⁴² Livre Blanc – *7 propositions pour l'avenir de la REP* – Fédération Professionnelle des Industries du Recyclage (FEDEREC) novembre 2012

⁴³ *Gestion des déchets : recyclons vite la politique de prévention*, Service des études UFC QUE CHOISIR – avril 2015

⁴⁴ Communiqué de presse Eco-Emballages/Ecofolio annonçant leur rapprochement 20/04/2016

Les derniers cahiers des charges prévoient la mise en place de **comités de concertation ou organismes coordonnateurs** au sein de chaque filière lorsqu'elle sera en présence de plusieurs titulaires à l'agrément (mesure prise du fait de l'arrivée de nouveaux candidats à l'agrément dans les filières financières emballages et papiers). Par ailleurs, une année transitoire, l'année 2017, a été décidée pour permettre aux différents acteurs de s'organiser avec cette nouvelle concurrence. Ces mesures (cette année transitoire et les comités de concertation) marquent un certain manque d'anticipation de la part des pouvoirs publics dans la prise en compte d'une activité concurrentielle accrue dans le secteur des déchets.

Parmi plus de 16 points de concertation réclamés entre éco-organismes concurrents pour la filière des emballages ménagers (alors que, rappelons-le, il s'agit de sociétés privées), nous avons relevé :

- Les barèmes amont afin de respecter les principes d'équité et de non-discrimination ;
- Les dispositifs d'éco-modulation des barèmes ;
- Les procédures de contrôle ;
- Le contrat-type à destination des collectivités locales ;
- Les appels à projet relatifs à l'extension des consignes de tri ;
- Les modalités de mise en œuvre des mesures d'accompagnement, etc.

On peut d'ores et déjà concevoir que si l'ensemble des filières vient à évoluer dans un cadre véritablement concurrentiel, la pratique de ces concertations sera difficile à contrôler et probablement source de nouveaux conflits.

4. Le paquet économie circulaire européen

Pour favoriser le passage d'une économie linéaire à une économie circulaire, la Commission Européenne propose quatre projets de rapports visant à modifier les six directives relatives aux déchets et filières REP existantes, appelé le « paquet européen pour l'économie circulaire » :

- la directive 2008/98 CE relative aux déchets ;
- la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets ;
- la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages ;
- la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage ;
- la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ;
- la directive 2012/19/CE relative aux DEEE.

Concernant le projet de rapport modifiant la directive de 2008/98 CE⁴⁵, la rapporteuse a deux axes principaux pour modifier la directive-cadre :

⁴⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_fr.htm

- Renforcer les mesures de préventions des déchets ;
- Favoriser le développement d'un marché efficient des matières premières secondaires en préparant la matière au réemploi et au recyclage.

Parmi les mesures retenues en amendement pour remplir les deux axes fixés, on relève :

- L'amendement 10 du projet de rapport pose le principe de non-lucrativité (considérant 8 quater de la directive de 2008) : « *Ces organisations devraient proposer des services sans but lucratif d'intérêt économique général au moyen de l'organisation effective de régimes de responsabilité élargie des producteurs* ». Il est aussi proposé de définir des critères minimaux pour les régimes de REP au niveau de l'Union au moyen de règles harmonisées.
- L'amendement 11, quant à lui, propose d'élargir le champ de la REP en précisant qu'elle doit au moins concerner les emballages, les équipements électriques et électroniques et les piles et accumulateurs : « *Les Etats Membres devraient encourager la mise en place de régime de responsabilité élargie des producteurs pour tous les autres flux* ».
- L'amendement 83 prévoit que « *Les Etats membres créent une autorité indépendante chargée de superviser la mise en œuvre des obligations de responsabilité élargie des producteurs* ».
- L'extension des régimes obligatoires de responsabilité aux fabricants d'emballages.
- Créer un meilleur encadrement du concept de réutilisation et de réemploi, notamment en matière d'emballages : « *Un réemploi accru des emballages pourrait conduire à une réduction des coûts globaux le long de la chaîne d'approvisionnement ainsi que des répercussions environnementales des déchets d'emballages. Par conséquent, il convient que les Etats membres prévoient des incitations financières et fiscales pour les producteurs qui mettent sur le marché des emballages réutilisables* ».
- Prévoir des plans de prévention nationaux pour coordonner et harmoniser les objectifs et les indicateurs.
- Harmoniser la définition des déchets municipaux avec celle élaborée à des fins statistiques par Eurostat et OCDE. Avec en outre la mise en place d'un système de collecte séparée des différents types de déchets, condition préalable, pour la création d'un marché du recyclage de haute qualité et pour la réalisation des objectifs fixés.
- Renforcer la qualité des données en introduisant une harmonisation des outils : « *[...] La qualité, la fiabilité et la comparabilité des statistiques devraient être améliorées par l'établissement d'une méthode commune pour la collecte et le traitement des données [...]* » (cf. amendement 1 Directive relative aux piles et accumulateurs).
- Maintenir pour la Commission Européenne l'obligation d'évaluer et de faire un rapport sur la mise en œuvre des directives ainsi que sur leurs incidences sur l'environnement et sur la santé humaine.

Dans l'ensemble, il semblerait que la tendance des travaux actuellement menés à ce niveau visent à :

- Respecter le principe de libre concurrence entre éco-organismes (cf. développements ci-après) ;
- Inciter les Etats membres à mettre en place des autorités de régulation indépendantes ;
- Consacrer le principe de non-lucrativité pour les activités des éco-organismes.

Ainsi, si les travaux de la commission européenne aboutissent à la modification des directives précitées, ces dernières s'imposent aux Etats membres conformément au principe de hiérarchie des normes⁴⁶.

Il est donc important aujourd'hui de proposer un système de REP qui tienne compte dès à présent des réformes issues des tendances de l'actualité : le rapprochement des éco-organismes, l'ouverture de la concurrence, les objectifs poursuivis par la loi Transition énergétique et ceux du paquet économie circulaire européen.

B. TROIS PROPOSITIONS POUR LES FILIERES DE DECHETS

Il n'y a aucune limite, si ce n'est celle du marché, à la création de filières et d'éco-organismes. S'il est nécessaire de garder la flexibilité du marché et la diversité des filières, une mutualisation permettrait de capitaliser les savoirs et bonnes pratiques acquis en plus de 20 ans d'existence, de rationaliser la logistique intra-filière et d'exploiter toutes les zones de synergies existantes au sein des filières sans pour autant effacer les spécificités liées à chacune d'entre elles.

I. Proposition n° I : envisager la fusion de certaines filières de déchets

Là il s'agit de prévoir, non pas seulement le rapprochement de quelques éco-organismes entre eux, mais la fusion réglementaire de certaines filières de déchets entre elles sous l'initiative des pouvoirs publics.

Pour ne pas risquer d'être requalifié en système de fiscalité écologique à proprement parlé⁴⁷, les éco-organismes devraient idéalement être en situation concurrentielle ; or, seules 3 filières sont concurrentielles à ce jour. L'application stricte de ce principe supposerait la présence d'au moins deux éco-organismes par filière, soit en théorie, pas moins de 44 éco-organismes, et de 22 comités de concertation ou éco-organismes coordonnateurs potentiels.

⁴⁶ En vertu du principe de légalité, chaque norme juridique doit se conformer à l'ensemble des règles en vigueur ayant une force supérieure dans la hiérarchie des normes, ou du moins être compatible avec ces normes <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/I.-Conception-des-textes/1.3.-Hierarchie-des-normes/1.3.1.-Differentes-normes>

⁴⁷ Il serait alors une sorte de « service public du tri financé par un impôt, l'éco-contribution (ou l'éco-participation) à la charge du citoyen consommateur.

A trois niveaux au moins, des synergies entre filières seraient envisageables :

- Au moment de la mise sur le marché, un même metteur sur le marché peut être concerné par plusieurs filières REP (notamment les distributeurs). Expérience concomitante de l'éco-contribution comme d'un impôt particulièrement lourd à déclarer ;
- Au moment de la collecte et du tri, un même détenteur final est très souvent concerné par plusieurs filières REP (citoyens, collectivités, entreprises) ; or la logistique entre éco-organismes est très peu mutualisée aujourd'hui alors que, du fait de l'absence de valeur intrinsèque du déchet, c'est tout particulièrement sur la logistique et le transport qu'il est possible d'agir pour optimiser financièrement le dispositif ;
- Au moment du recyclage, ce sont en partie les mêmes opérateurs qui traitent les flux de déchets de plusieurs filières REP. Il faut aujourd'hui trouver de nouvelles passerelles entre la « REP fonction » (celle qui concerne les meubles, les objets, les emballages etc. à charge des metteurs sur marché) et la « Responsabilité élargie des matériaux » à charge des collecteurs (plastiques, métaux, verre, papier-carton, bois, etc.) pour renforcer la revalorisation et l'utilisation des matières premières secondaires issues des procédés de tri et de recyclage.

A titre d'exemple pour illustrer l'évolution souhaitable⁴⁸, cinq filières de déchets dites générales pourraient ainsi être créées (voir détails en annexe 5) :

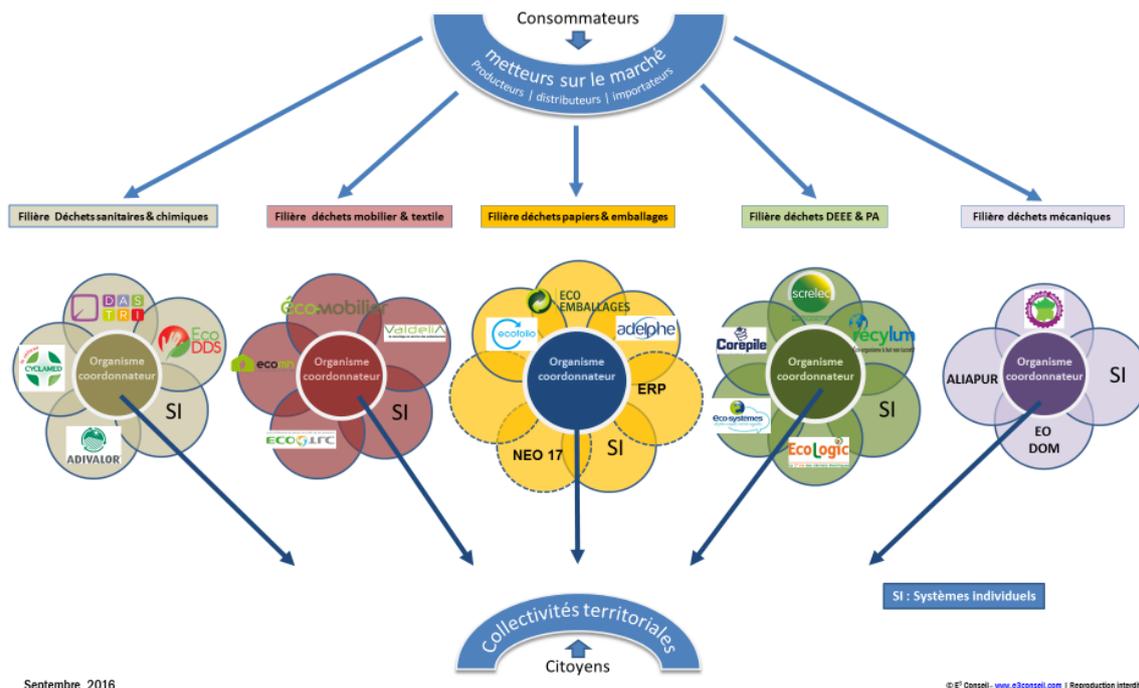
1. La filière des déchets sanitaires et chimiques (modes de collecte en appui avec les officines ; matériaux spécifiques +/- dangereux) ;
2. La filière des déchets issus du mobilier et des textiles (synergies des matériaux – cuir, bois, tissus, plastiques, etc.) ;
3. La filière des papiers et emballages (convergences logistiques ; rapport financier aux collectivités ; matériaux) ;
4. La filière des déchets électriques DEEE & PA (modes de collecte en appui avec les distributeurs ; matériaux spécifiques +/- dangereux) ;
5. La filière des déchets mécaniques (automobiles et pneus, moteurs et navires) : synergies des matériaux ; modes de collecte en appui de la distribution spécialisée.

Les points de mutualisation des éco-organismes et des systèmes individuels de chacune de ces cinq filières générales seraient rassemblés au sein d'autant d'organismes coordonnateurs intra-filière, qui se substitueraient aux instances de coordination existantes (comités de concertation ou organismes coordonnateurs entre éco-organismes).

⁴⁸ D'autres regroupements sont évidemment possibles.

L'organisme coordonnateur intra-filière offrirait une interface unique pour les différents opérateurs de la filière. Il contribuerait au suivi de la filière, harmoniserait l'information et la communication, consoliderait les données de sa filière et agirait auprès des citoyens dans un effort de sensibilisation ; il coordonnerait les études techniques d'intérêt général ; il transmettrait et informerait les ministères signataires, l'ADEME et la commission des filières. De surcroît, il pourrait être en charge de la gestion des débouchés des matériaux.

Proposition d'un nouveau dispositif pour la filière REP



Par sa flexibilité, le dispositif pourrait permettre la création de nouvelles filières et leur rattachement à l'une des filières générales selon les principaux points de convergence identifiés. Ce rattachement leur permettrait de bénéficier, dès l'arrivée du nouvel éco-organisme, des progrès faits par le collectif, et du partage des coûts au sein des fonctions de l'organisme coordonnateur. Inversement, ce dispositif permettra la continuité d'une filière en cas de défaillance d'un éco-organisme au sein d'une même filière générale. En ouvrant de nouvelles possibilités de concurrence effective, le nouveau dispositif permettrait par ailleurs une meilleure conformité au cadre de concurrence fixé au niveau européen (interdiction des abus de position dominante)⁴⁹ et recommandé par l'OCDE.

⁴⁹ « Une concurrence effective est essentielle pour rendre le recyclage abordable pour les consommateurs » Propos de Margrethe Vestager à l'occasion du communiqué de presse du 20 septembre 2016 à Bruxelles annonçant l'amende de 6 millions d'euros infligée par la Commission à l'éco-organisme ARA (Altstoff Recycling Austria) pour entrave à la concurrence sur le marché autrichien de la gestion des déchets ; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3116_fr.htm.

Avis de l'OCDE sur la concurrence entre filières REP

Dans le chapitre 3 du rapport de 2016, l'OCDE étudie la concurrence à trois niveaux :

- Entre les producteurs (concurrence entre les éco-organismes, concurrence éco-organismes vs système individuel) ;
- Entre les opérateurs de la collecte ;
- Entre les acteurs du tri et du recyclage.

Plusieurs cas de jurisprudence sont examinés, allant généralement dans le sens d'une ouverture à la concurrence

Le propos général est pro-concurrence – c'est la tendance économique dominante et l'OCDE ne va pas à son encontre... *"EPR policies should be as pro-competitive as possible while achieving their environmental policy goals"*

Il existe cependant des points pour lesquels une analyse au cas par cas doit être effectuée : l'intégration verticale des producteurs et des gestionnaires de déchets (envisageable au Japon mais pas en France par exemple), l'obligation d'un service universel sur le territoire national, le statut des réserves financières⁵⁰, etc.

La simplification qu'une telle organisation peut engendrer se situe à plusieurs niveaux : administratif (contrats, déclarations, contrôles), opérationnel (collecte, recyclage), gouvernance.

L'organisme coordonnateur aurait en charge l'élaboration et la gestion des contrats-cadres tant côté collectivités locales, que producteurs-adhérents ou bien encore opérateurs.

Les éco-déclarations pourraient être unifiées tant dans leur aspect quantitatif (le nombre d'éco-déclarations à déposer pour ses déchets), que qualitatif (harmoniser la clé d'entrée des barèmes contributifs pour couvrir une plus large catégorie de déchets au sein de la filière transversale). Dans le nouveau schéma proposé, les mécanismes de barème ou les taux des éco-contributions pourraient être alignés sous les dénominateurs communs suivants :

- *L'unité de vente produit ou consommateur UVC* en ce que c'est la mise sur le marché du produit à destination des consommateurs qui est le fait générateur de la REP ;
- *Les matériaux*, sont une autre variable possible dans la construction d'un barème uniformisé.

2. Proposition n°2 : le renforcement de l'engagement des différents acteurs

L'efficacité des filières REP réside dans l'engagement de chaque acteur tout au long de la chaîne avec des motivations qui doivent être entretenues et renforcées par une création de valeur permanente : valeur immatérielle (geste environnemental, recherche d'intérêt général,

⁵⁰ Rapport OCDE 2016

engagement sociétal etc.), et matérielle (baisse des coûts, des charges, création de recettes etc.). Le risque aujourd'hui est que la création de valeur ne soit ni équilibrée (certains paient pour d'autres sans contrepartie réelle ou équivalente) ni perçue comme réelle pour beaucoup d'acteurs avec la perspective d'un désengagement progressif brisant toute la chaîne d'efficacité.

Conforter et accroître l'action des différents opérateurs suppose de les former et de les informer. La réussite du traitement des déchets dépend de la qualité du tri opéré par le citoyen au travers des moyens offerts par les éco-organismes et acteurs des filières.

a) La responsabilité élargie du consommateur (REC) : l'efficience du dispositif dépend en premier lieu du citoyen qui doit trier, stocker et éventuellement se déplacer jusqu'au point de collecte pour faire traiter ses déchets, qui paie le coût du traitement de ses déchets via les éco-contributions à travers les produits qu'il achète et le paiement de sa TEOM ou REOM. Cependant, le citoyen va-t-il continuer à trier alors qu'il fait un effort quotidien, motivé certes par son engagement environnemental, mais qui nécessiterait, notamment pour toucher des populations réfractaires au tri ou atteindre les derniers points de valorisation/recyclage, d'autres contreparties, en particulier matérielles (exemples de rémunération de geste de tri : une baisse de la taxe locale ou la consigne) ?

La REC existe tant au niveau de l'acte d'achat du produit que du geste de tri du déchet. Le citoyen est un acteur sensible à son environnement mais avant tout un consommateur. Ainsi, en amont, il doit pouvoir adhérer aux concepts de zéro emballage avec un premium, mais aussi avoir un signal prix pour acheter un équipement ou un produit de grande consommation plus efficace ou recyclable par exemple. Il doit avoir la garantie que le produit qu'il achète, mis sur le marché par son producteur, distributeur, importateur est éco-conçu.

En aval, une politique incitative directe à la diminution du volume et des fréquences des collectes devrait rapidement produire les mêmes résultats que dans certains pays où l'expérience existe. Et, en France, les communes ayant mis en place la tarification incitative tirent un bilan plutôt positif de ces initiatives.

Des outils opérationnels pourraient, dans cet objectif, être inscrits dans les cahiers des charges des filières :

- ⇒ **La mise au point d'un code des déchets à destination du grand public**, et des acteurs par analogie au dispositif du code de la route. Il permettrait de mettre en œuvre une éducation citoyenne du consommateur en donnant des signaux forts aux metteurs sur le marché. Il pourrait constituer un préalable au recrutement de tout nouvel opérateur en charge des déchets et être intégré au sein des programmes de l'éducation nationale susceptible de fournir des attestations de

niveaux (à l'instar des attestations scolaires de sécurité routière (ASSR) ou du brevet informatique et internet (B2i) pour les outils multimédias).

⇒ **Les actions et les modalités de communication à destination du grand public :** déjà présentes dans les cahiers des charges, des progrès significatifs restent à faire en la matière pour engager les citoyens vers de meilleures pratiques de tri.

b) Responsabilité Elargie du Metteur sur le marché (REM) : sont concernés les producteurs mais plus généralement les metteurs sur le marché, incluant les distributeurs et importateurs, voire bientôt les fabricants et opérateurs. Notons la particularité des responsabilités au niveau du distributeur : à la fois metteur sur le marché, il est contraint à être collecteur de déchets pour certaines filières⁵¹, il est, de plus, actionnaire dans de nombreux éco-organismes. En théorie, le mécanisme de la REP vise à réduire la quantité de déchets produite et à gérer l'élimination dans le respect de la réglementation. Ce mécanisme se heurte en pratique à une limite de marché : le metteur sur le marché n'a aucun intérêt à réduire les quantités commercialisées et produites. Aussi, outre de pourvoir ou contribuer financièrement à la fin de vie de leurs produits ou emballages, ils doivent être fortement incités à les éco-concevoir. Un renforcement de l'éco-modulation au travers des barèmes de contribution des éco-organismes (bonus financier visant à soutenir des actions d'écoconception sur les produits ou emballages de l'entreprise). Il faudrait aussi accompagner davantage les metteurs sur le marché sur le terrain.

c) La Responsabilité Elargie des Eco-organismes (REEo) et des représentants des systèmes individuels : les cahiers des charges devraient davantage inciter les structures agréées de participer (au moyen d'objectifs au prorata des parts de marché respectives) au financement de la mise à niveau des installations de tri et de recyclage ; plus généralement demander la participation des éco-organismes au développement et à la sécurisation des filières.

La REP a permis le développement d'emballages innovants (ex. la barquette 100% PET), mais qui ne trouvent pas de solution de recyclage faute d'installations en capacité technique de le faire (contrairement à d'autres pays européens qui les intègrent dans leur consigne). Il faut noter sur ce point que dans les derniers cahiers des charges des filières emballages et papiers (projets du 29/07/2016), il est demandé aux éco-organismes de participer financièrement à l'évolution des centres de tri via des plans d'actions et un mode de financement pluriannuel. Une évolution qui va dans le sens que nous évoquons et qui mériterait d'être généralisée à toutes les filières impliquant des opérateurs.

Enfin, on pourrait imaginer que l'éco-organisme dédie une partie de ses fonds à la création d'une banque du développement (caisse commune) pour le cofinancement de différents projets

⁵¹ Par exemple les pharmaciens sont sollicités pour le stockage des déchets collectés dans le cas des filières DASRI et MNU ; la grande distribution et la distribution spécialisée le sont pour les filières déchets électriques et électroniques.

d'investissements ou de couverture des « risques prix » en cas de défaillance économique de la matière recyclée face à la matière vierge extraites de nos énergies fossiles. Les fonds pourraient provenir notamment des provisions des éco-organismes en activité (ex. reversement des excédents de provisions pour charges futures) ou en fin d'activité (cas des provisions restantes lors du non réagrément de l'éco-organisme ERP⁵² dans la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques).

d) La Responsabilité Elargie des Collectivités Locales (RECL) et des collecteurs de déchets

Les collectivités et les opérateurs de déchets en contrat avec les éco-organismes ou systèmes agréés, ont en charge la collecte, le tri des déchets puis leur traitement. Ils doivent être incités à déployer sur leur territoire les outils suffisants et adaptés pour permettre aux citoyens, selon les caractéristiques géographiques de la commune et le profil de sa population (urbaine, rurale, mixte), de mieux trier, de comprendre les changements.

3. Proposition n°3 : une autorité de régulation pour la gouvernance des filières

L'Etat dans son rôle de garant vis-à-vis du respect de l'intérêt général et des performances des filières, doit s'assurer du déploiement de sa politique des déchets sur le territoire auprès des citoyens. A ce titre, la régulation des différentes filières et des éco-organismes relève de sa compétence. L'Etat doit s'assurer de l'efficacité du dispositif en mettant en place des outils de calcul mesurés et contrôler le respect des principes des cahiers des charges par les éco-organismes.

Il devrait prendre des mesures venant en soutien des actions menées par les éco-organismes tels que rendre obligatoire le tri des déchets au sein des immeubles, en zones urbaines, lors de manifestations ou bien encore dans les espaces publics et les administrations. Il pourrait aussi contraindre les collectivités locales à mettre à disposition des citoyens des dispositifs adaptés pour effectuer le tri.

Le dispositif doit avoir une certaine flexibilité pour s'adapter (ce qui était valable hier ne l'est plus forcément aujourd'hui, mais le sera peut-être à nouveau demain) et pour garantir à chacun le meilleur équilibre en termes de gouvernance collective entre encadrement public et nécessaire autonomie, voire liberté d'action et de moyens.

Dans le cadre des réflexions sur le paquet « économie circulaire » au niveau européen et de la modification de la Directive-Cadre 2008 relative aux déchets⁵³, il est proposé la création d'une

⁵² L'affaire European Recycling Platform (ERP France) : fin décembre 2013, la Direction Générale de la prévention des risques du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie n'a pas renouvelé l'agrément de l'éco-organisme en matière de déchets d'équipements électriques et électroniques pour la période 2014-2019. Cette affaire a suscité débats et contentieux. Ordonnance de référé du TA de Paris du 5 02 2014 n° 1432255.

⁵³ Projet de rapport sur la proposition du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE – 24/05/

autorité de régulation. Plusieurs acteurs avaient déjà évoqué cette possibilité en France : le Cercle national du recyclage dans sa publication relative aux filières de REP⁵⁴ et l'association UFC Que Choisir⁵⁵.

Cette instance de régulation unique et indépendante pourrait s'inspirer de l'actuelle Commission de régulation de l'énergie (CRE) ⁵⁶, autorité administrative indépendante spécialisée, qui régule le marché de l'énergie depuis l'ouverture à la concurrence de ce secteur. La Commission est dotée d'une large gamme de pouvoirs pour exercer ses missions : avis ou propositions adressées au Gouvernement, pouvoirs d'enquête, de décision de règlement de litiges ou de sanctions, prise des mesures conservatoires, pouvoir réglementaire dérivé.

Cet autorité de régulation des déchets (ARD) serait en charge du contrôle et du suivi : des éco-organismes et de l'application du cahier des charges ; des déclarations des producteurs ; de l'application du barème aval et amont ; des conventions entre éco-organismes, collectivités locales et distributeurs ; de s'assurer du strict respect des objectifs fixés par les éco-organismes et de les sanctionner le cas échéant. Il viendrait en remplacement des différents organismes existants. Il serait d'ailleurs tout autant envisageable d'attribuer ces compétences et pouvoirs à la Commission des filières REP en complément de son rôle actuel.

Il est en tous cas indispensable de renforcer la régulation sur une base indépendante, ce qui permettra de garantir l'effectivité réelle des règles du jeu et de faciliter la recherche de convergence entre les différents acteurs dans un cadre cohérent et rationnel.

⁵⁴ « Observatoire de la filière REP en interaction avec le SP gestion des déchets » - cercle National du Recyclage-Edition 2015

⁵⁵ Gestion des déchets : recyclons vite la politique de prévention, Service des études UFC QUE CHOISIR – avril 2015

⁵⁶ La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a rénové l'organisation et le fonctionnement de la CRE, créée par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, ainsi que renforcé ses compétences.

GLOSSAIRE ET PRECISIONS

Déchet

L'article L.541-1-1 du Code de l'environnement définit le déchet comme étant « *toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble dont le détenteur se défait ou dont il a l'obligation de se défaire* » (Directive cadre 2008/98/CE relative aux déchets reprise à l'identique).

Eco-organisme (EO)

Dans le droit français, un éco-organisme est une structure privée à but non lucratif à laquelle les producteurs – concernés par les obligations de la REP – transfèrent leurs obligations de collecte moyennant le paiement d'une contribution financière. Ils en assurent la gouvernance (cf. article L.541-10 du Code de l'environnement). Les éco-organismes sont agréés par les pouvoirs publics sur la base d'un cahier des charges (CDC) précis.

L'article L.541-10 du Code de l'environnement dispose que « *les éco-organismes sont agréés par l'Etat pour une durée maximale de six ans renouvelables s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel et après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière* ».

Eco-organisme financier

Dans le cas des filières financières, l'éco-organisme n'intervient pas, en tant que prestataire, sur le marché de la collecte sélective et du traitement des déchets, ni sur celui de la valorisation. Elles perçoivent des éco-contributions qu'elles reversent principalement aux collectivités locales ou dans certains cas aux prestataires de collecte et de traitement des déchets. La logique de ce schéma est la coresponsabilité dans le traitement des déchets entre les collectivités et les producteurs.

Eco-organisme opérationnel

Un éco-organisme opérationnel, prend directement en charge la gestion et le traitement des déchets. C'est lui qui collecte les déchets et en devient responsable juridiquement et financièrement. L'éco-organisme passe donc directement les contrats avec les collectivités ou auprès de ses partenaires (point de récupération des commerçants, lieux d'apport volontaire...) en vue de leur recyclage.

Principe « pollueur-payeur »

Le principe pollueur-payeur a été adopté par l'OCDE en 1972⁵⁷, comme un principe économique visant à l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution. L'article 4 de la Charte de l'environnement promulguée le 1^{er} mars 2005 fait référence implicitement à ce principe. Il dispose que « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ». L'article L.110 II 3° du code de l'environnement en donne une définition plus précise, il dispose que « le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».

Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Elle s'applique au contribuable propriétaire mais également à l'usufruitier du bien. Si le bien imposé à la TEOM est loué, le propriétaire peut en récupérer le montant dans les charges locatives.

Elle apparaît sur l'avis de la taxe foncière. Lors du paiement, elle est incluse dans le montant global à payer avant le 15 octobre de chaque année. Elle vise à financer en partie le service public de la gestion des déchets assuré par la collectivité locale.

QUELQUES ACTEURS IMPLIQUES DANS LA GESTION DES DECHETS

ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)

Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle des ministères de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, et de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. L'ADEME participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable.

CFREP (Commission des filières REP)

Cette instance remplace la commission d'harmonisation et de médiation des filières REP (CHMF), la commission consultative d'agrément de la filière des emballages ménagers et la commission des véhicules hors d'usage ainsi que toutes les commissions informelles. Elle comprend une formation transversale qui assurera l'aspect harmonisation des filières, et une formation spécifique pour chacune des filières REP.

DGPR (Direction générale de la prévention des risques)

⁵⁷ OCDE, C(72)128, reproduit dans OCDE(1975), Le Principe pollueur-payeur : définition, analyse et mise en oeuvre.

La direction générale de la prévention des risques (DGPR) est l'administration française, rattachée au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, qui regroupe l'ensemble des services de l'État chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques relatives à la connaissance, l'évaluation, la prévention et la réduction des risques chroniques, accidentels, technologiques et naturels. Parmi ses missions figure celle concernant la gestion des déchets (prévention, valorisation et traitement).

DGS (Direction générale de la santé)

La DGS propose les objectifs et les priorités de la politique de santé publique, fixe le cadre législatif et réglementaire, élabore les plans de santé publique ainsi que les programmes nationaux de santé et en assure la mise en œuvre. Son champ de compétences est particulièrement vaste : orientation de la recherche en santé, prévention des risques infectieux et des maladies chroniques, risques sanitaires. Elle conduit également la politique nutritionnelle et la lutte contre les pratiques addictives.

CND (Conseil national des déchets) (cf. Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer)

Le Conseil national des Déchets est un organe de consultation facultative sur toute question relative aux déchets (et notamment les textes législatifs et réglementaires) par saisine du ministre en charge de l'environnement créé par le décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001. En 2013, ces travaux ont largement contribué à la discussion de la Conférence environnementale, suite à laquelle le gouvernement a adopté la seconde feuille de route pour la transition écologique qui comporte un chapitre sur l'Économie circulaire.

[Voir le décret n° 2009-1043 du 27 août 2009 relatif au Conseil national des déchets et à la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets](#)

[Voir la version consolidée du code de l'environnement](#)

CNE (Conseil national de l'emballage)

Le Conseil National de l'Emballage (CNE), association créée en 1997, est une autorité morale réunissant les différents acteurs de la chaîne de valeur de l'emballage : producteurs de matériaux d'emballage, fabricants d'emballage, entreprises de produits de grande consommation, entreprises de la distribution, sociétés agréées et opérateurs du secteur de la collecte et de la valorisation, collectivités locales, associations de consommateurs et de protection de l'environnement, designers, fabricants de machines et autres professionnels de l'emballage.

La mission du CNE consiste à élaborer et diffuser les bonnes pratiques de conception, de commercialisation et d'utilisation de l'emballage des produits.

CNR (Cercle national su recyclage)

Association créée en 1985. A pour mission, à travers ses actions, de faire évoluer les mentalités des élus en matière de gestion des déchets managers.

Objectifs : promouvoir la collecte sélective et le tri en vue du recyclage ; aider les collectivités dans la mise en place des programmes de gestion de déchets pour participer aux économies de matières premières, d'énergie et préserver l'environnement ; représenter les adhérents dans un souci de défense de l'intérêt public ; encourager le respect des règles de protection de l'environnement.

Il appuie les associations généralistes comme l'Association des Maires de France et l'Association des départements de France.

Composition : collectivités locales ou leurs groupements ; associations de consommateurs, de protection de l'environnement et d'insertion professionnelle ; organisations professionnelles.

ORDIF (Observatoire Régional des Déchets d'Ile-de-France)

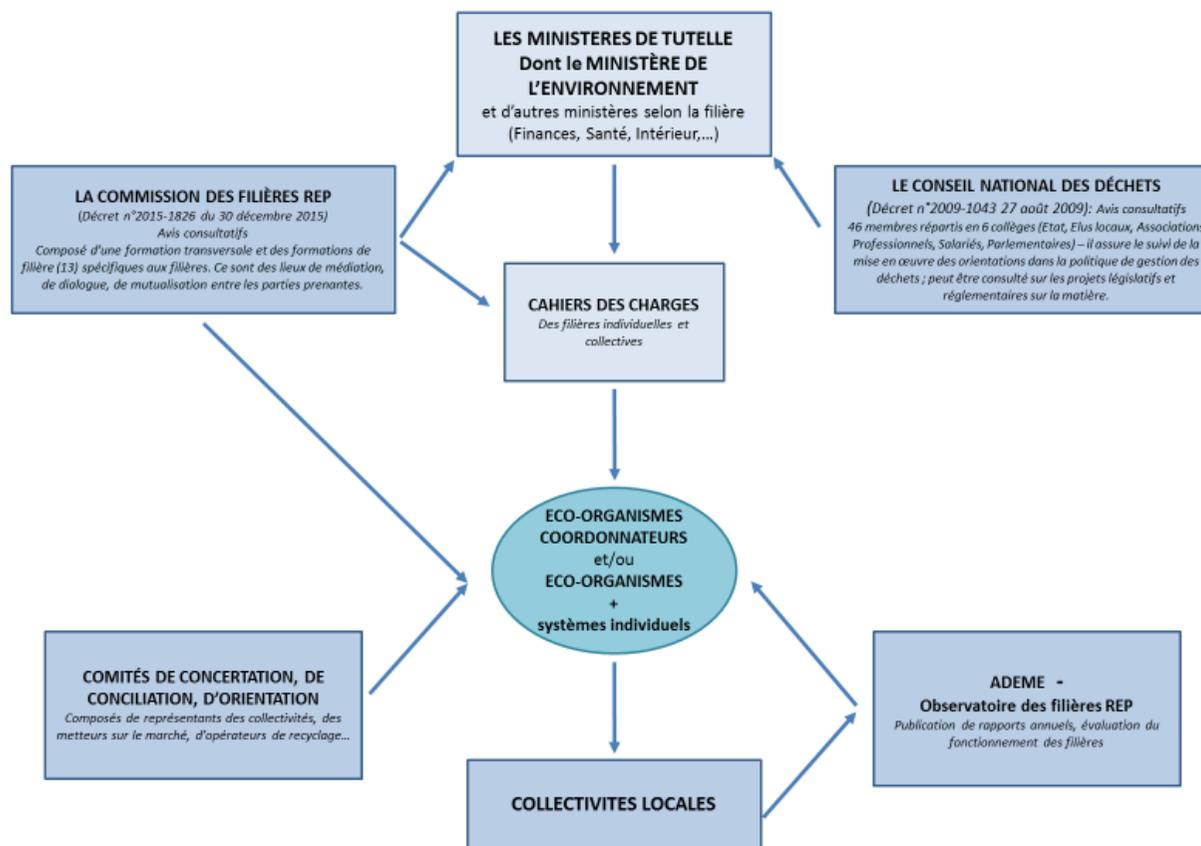
L'ORDIF est une association créée en 1992 par l'État et la Région Ile-de-France qui regroupe aujourd'hui 80 acteurs ou groupements d'acteurs franciliens du secteur des déchets représentant l'Etat et ses organismes déconcentrés, la Région Ile-de-France et ses organismes associés, les Conseils Départementaux, les groupements intercommunaux ayant une compétence dans la gestion des déchets, les professionnels et acteurs de la gestion des déchets, les chambres consulaires et les associations.

L'ORDIF a pour missions de développer la connaissance, centraliser et diffuser l'information et mettre en réseau les acteurs de la gestion des déchets en Ile-de-France.

ANNEXES

1.

LA GOUVERNANCE DES FILIÈRES REP



Septembre 2016

© E³ Conseil - www.e3conseil.com | Reproduction interdite

2. Bilan des éco-organismes

DESIGNATION EO	OBJECTIFS A ATTEINDRE	TAUX REALISES 2014	TAUX REALISES 2015
ECOFOLIO	Recycler 55% déchets de papiers graphiques imprimés en 2016 et 60% en 2018.	Taux de recyclage : 52%	Taux de recyclage : 55%
ECO-EMBALLAGES/ADELPHE	Réduire de 10% les déchets ménagers et assimilés entre 2010 et 2020. Réduire de 50% les quantités de produits manufacturés non recyclables mis sur le marché avant 2020. Atteindre en 2022, un objectif de 75% de recyclage sur l'ensemble des emballages ménagers.	Taux de recyclage : 66,8%	Taux de recyclage : 67,1%
ECOTLC	Collecter et traiter 50% du gisement d'ici 2019 avec 95% de valorisation matière, 2% d'élimination.	Taux de collecte : 30% > 64% réutilisés ; 35% recyclés.	Taux de collecte : 32,5% > 62% réutilisés ; 34,5% recyclés.
ECOLOGIC MENAGERS	A partir de 2016, le taux de collecte national minimal est fixé à 45% sur la base du poids total des DEEE. A partir de 2019, le taux de collecte annuel est de 65% du poids moyen des EEE ou de 85% des DEEE en poids.	Tonnes collectées : 83 000	Tonnes collectées : 112 000 sur 287 000
ECOLOGIC PRO		Tonnes collectées : 4008 sur 42 727,	Tonnes collectées : 8101 sur 61 636
ECO-SYSTEMES		Tonnes collectées : 369 500.	Tonnes collectées : 461 000
RECYLUM		Tonnes collectées : 4 780, soit 43%.	Non disponible
DASTRI-PAT	Taux de collecte et de traitement de 60% d'ici 2016.	Taux de collecte : 38%	Taux de collecte : 68%
ECODDS	Augmentation de la collecte de 10%/an. Un ratio de collecte de 0,5Kg/hab/an d'ici 2015.	Tonnes collectées : 26 655 tonnes, soit 0,63Kg/hab.	Tonnes collectées : 30 390 tonnes, soit 0,72Kg/hab.
CYCLAMED	Pas d'objectif chiffré dans le CDC	Taux de collecte : 63% = 12 056 tonnes.	Taux de collecte : 64% = 12 108 tonnes.
COREPILE	Le taux de collecte national chaque année est de 45% par rapport aux mises sur le marché des producteurs adhérents.	Taux de collecte : 40,9%	Taux de collecte : 40%
SCRELEC	Ce taux peut être revu à la hausse si un des titulaires atteint les 45%.	Tonnes collectées : 3547	Tonnes collectées : 3830
ECO-MOBILIER	Taux de réutilisation et de recyclage de 45% pour les DEA ménagers en 2015. Taux de réutilisation et de recyclage de 75% pour les DEA professionnels en 2015. Un objectif de valorisation de 80% d'ici fin 2017 pour l'ensemble des DEA.	624 000 tonnes collectées : 48% recyclés, 3% envoyés vers la valorisation énergétique.	840 000 tonnes collectées : 55% recyclés, 31% valorisation énergétique.
VALDELIA		17 745 tonnes collectées : 75% valorisés et recyclés.	26 413 tonnes collectées : 75% valorisés et recyclés.

3. Effectif des EO et nombre d'adhérents

DESIGNATION ECO-ORGANISME	ECO-CONTRIBUTIONS COLLECTEES (en M €)	EFFECTIFS EO	NOMBRE DE PRODUCTEURS-ADHERENTS
	2014	2015	
ECOFOLIO	80	42	10 928
ECO-EMBALLAGES/ADELPHE	690	211	22 188
ECOTLC	16	7	4 580
ECOLOGIC MENAGERS	34	35	1 353
ECOLOGIC PRO			256
ECO-SYSTEMES	106	86	1 837
RECYLUM	18	30	non disponible
DASTRI-PAT	9	10	51
ECODDS	31	12	773
CYCLAMED	7	3	187
COREPILE	9	6	564
SCRELEC	5	10	700
ECO-MOBILIER	122	6	6 256
VALDELIA	22	17	1 331
TOTAL	1 148	475	51 004

Filière financière

Filière opérationnelle

Sources : "Les filières à REP en IDF"-ORDIF, 7eme édition, données 2013/2014 ; Rapports d'activités des éco-organismes (2014 & 2015) ; données ADEME.

4. Explication de la signalétique

APPELATION	LOGO	SIGNIFICATION
Triman		Ce logo indique que le produit doit être trié ou rapporté dans un point de collecte pour être recyclé.
Poubelle barrée		Ce symbole indique que le déchet ne doit pas être jeté dans une poubelle classique. Il doit être collecté par une filière spécifique.
Tidy man		Ce symbole incite à la propreté, il invite les consommateurs à jeter leurs produits utilisés dans une poubelle.
Verre recyclable		Symbole indiquant que le produit est composé de verre, à jeter dans un conteneur spécifique.
Anneau de Möbius		Ce logo indique que le matériau est valorisable. Le matériau peut être aussi bien recyclé que valorisé dans des usines d'incinération.
Anneau de Möbius		Le pourcentage dans la boucle de Möbius renseigne sur le taux de matériaux recyclés utilisé dans la fabrication du produit ou de l'emballage.
Point vert		Ce logo est celui des éco-organismes Eco-Emballages et Adelphe. Il indique que le metteur sur le marché verse une contribution à l'éco-organisme conformément à ses obligations. Il ne signifie pas que le produit sera recyclé et/ou est recyclable.

5. Détail de la ventilation des 22 filières REP actuelles dans le nouveau dispositif (projection) :

1 La filière des déchets sanitaires et chimiques	2 La filière des déchets issus du mobilier et des textiles	3 La filière des papiers et emballages	4 La filière des déchets électriques DEEE & PA	5 La filière des déchets mécaniques
<p>DASRI (DASTRI) Médicaments non utilisés (CYCLAMED) Déchets diffus spéciaux (ECODDS) Agrofournitures et phytopharma (ADIVALOR)</p> <p>Systèmes individuels</p>	<p>Déchets d'éléments d'ameublement ménagers et professionnels (ECOMOBILIER/ VALDELIA) Déchets de mobil homes (ECOMH) Textiles usagés (ECOTLC)</p> <p>Systèmes individuels</p>	<p>Emballages ménagers (ECO- EMBALLAGES/ ADELPHE / NEO2017 si agréé) Papiers graphiques (ECOFOLIO)</p> <p>Systèmes individuels</p>	<p>Déchets d'équipements électriques et électroniques (ECOSYSTEMES/ ECOLOGIC/ COREPILE/ SCRELEC/ RECYLUM) PV Cycle Bureautique Fluides frigorigènes</p> <p>Systèmes individuels</p>	<p>Filière VHU ALIAPUR Bouteilles de gaz Lubrifiants Piles et accus Automobiles Pneumatiques Lubrifiants Bateaux de plaisance (2018) Organismes DOM</p> <p>Systèmes individuels</p>

BIBLIOGRAPHIE

Amorce (2009), Livre blanc sur le service public déchets et les éco-organismes des filières

BIO Intelligence Service (2014), Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)

BIO Intelligence Service (2014), La REP, outil de transition vers l'économie circulaire ?

Commission européenne (2015), Boucler la boucle – Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire

Commission européenne (2015), Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets

J. Cotel, G. Chevrollier (2013), Rapport d'information de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs

Cour des Comptes (2016), Rapport public annuel 2016 – Les éco-organismes : un dispositif original à consolider

E. Didier, E. Sittler (2013), Rapport d'information du Sénat sur les déchets : filières à responsabilité élargie du producteur (REP) et éco-conception

FEDEREC (2013), Livre blanc – les 7 points pour réformer la REP

OCDE (2001), Extended Producer Responsibility : A Guidance Manual for Governments

OCDE (2013), What have we learned about Extended Producer Responsibility in the last decade? A survey of the recent economic EPR literature

OCDE (2016), Extended Producer Responsibility – Updated Guidance

ORDIF (2015), Les filières REP en Ile de France, données 2013/2014, 7^e édition

UFC Que Choisir (2015), Gestion des déchets : Recyclons vite la politique de prévention !

D. Wilson (2007), Development Drivers for Waste Management

Nous contacter

La Fabrique Ecologique
150 – 154 rue du Faubourg Saint Martin
75010 Paris

www.lafabriqueecologique.fr
contact@lafabriqueecologique.fr

 lafabriqueecologique

 @LaFabriqueEcolo

À propos de La Fabrique Ecologique

La Fabrique Ecologique, fondation pluraliste et transpartisane de l'écologie, réfléchit, lance des débats et élabore des propositions concrètes en matière d'écologie et de développement durable. Elle réunit pour cela des experts de toutes sensibilités politiques et d'horizons divers. Des notes de référence sont publiées à partir de l'activité de groupes de travail et une place toute particulière est donnée au débat collaboratif au travers des ateliers co-écologiques.