

N° 143

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur les déchets : filières à responsabilité élargie du producteur (REP) et écoconception,*

Par Mmes Évelyne DIDIER et Esther SITTLER,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Mme Marie-Françoise Gaouyer, M. Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès.



---

# SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>L'ÉCOCONCEPTION DANS LE CADRE DES FILIÈRES REP</b> .....	9
<b>I. LA NÉCESSITÉ DE REDÉFINIR LA FINALITÉ DES FILIÈRES REP, À UNE PÉRIODE CHARNIÈRE POUR LA POLITIQUE DES DÉCHETS EN FRANCE</b> .....	9
<b>A. LA MISE EN PLACE DES REP : DERNIÈRE ÉTAPE EN DATE DANS LA POLITIQUE DES DÉCHETS EN FRANCE SELON LA LOGIQUE POLLUEUR-PAYEUR</b> .....	9
1. <i>Les principes fondamentaux de la politique des déchets en France</i> .....	9
2. <i>Le développement des filières REP</i> .....	10
a) <i>Le lancement des REP en France</i> .....	10
b) <i>Une accélération avec les lois Grenelle et de nouveaux objectifs pour la politique des déchets</i> .....	18
<b>B. LE CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET ÉCONOMIQUE ACTUEL REND NÉCESSAIRE UNE REDÉFINITION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS</b> .....	20
1. <i>Le contexte environnemental et économique actuel rend plus que nécessaire la valorisation des déchets</i> .....	20
2. <i>L'économie circulaire peut constituer une réponse à la crise environnementale et économique</i> .....	21
<b>C. L'ENJEU DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS AUJOURD'HUI : ADAPTER LES REP À CE NOUVEAU CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET ÉCONOMIQUE</b> .....	23
<b>II. LA MODULATION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS EN FONCTION DE CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX : UN BILAN MITIGÉ SELON LES FILIÈRES, QUI PLAIDE POUR UN RENFORCEMENT DE L'INCITATION À L'ÉCO-CONCEPTION</b> .....	27
<b>A. LA MODULATION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS, UN ENGAGEMENT DU GRENELLE, QUI SE MET EN PLACE PROGRESSIVEMENT DANS LES FILIÈRES</b> .....	27
1. <i>La modulation des contributions doit permettre d'internaliser les coûts, de créer un signal-prix, et de favoriser la prévention</i> .....	27
2. <i>La définition des critères de modulation</i> .....	28
<b>B. UN BILAN MITIGÉ EN FONCTION DES FILIÈRES</b> .....	29
1. <i>Les modulations des contributions dans la filière emballages</i> .....	30
a) <i>Les débats ayant eu lieu lors du dernier agrément d'Eco-Emballages</i> .....	30
b) <i>Un barème largement modulé en fonction de critères d'écoconception</i> .....	30
c) <i>Un bilan globalement positif</i> .....	32
2. <i>Les modulations dans la filière DEEE</i> .....	33
a) <i>Un cadre européen contraignant</i> .....	33
b) <i>Les critères d'écoconception dans les barèmes Eco-Systèmes et Récylum</i> .....	34
c) <i>Un bilan plus mitigé</i> .....	35

3. Les modulations dans la REP papier .....	36
a) Le barème éco-différencié .....	36
b) Des résultats positifs .....	36
<b>C. RENFORCER L'EFFET INCITATIF DES MODULATIONS</b>	
D'ÉCO-CONTRIBUTION .....	37
1. Augmenter l'ampleur des modulations .....	37
2. Élargir les possibilités de modulation des barèmes à l'ensemble du cycle de vie du produit ....	38
3. Développer la recherche pour créer de nouveaux outils en faveur de l'écoconception .....	39
<b>III. CES RÉSULTATS MITIGÉS CONDUISENT À S'INTERROGER SUR</b>	
<b>    L'EFFICACITÉ DE LA STRUCTURATION ET DU FONCTIONNEMENT DES</b>	
<b>    FILIÈRES.....</b>	<b>40</b>
<b>A. DE LA COLLECTE DES FLUX DE DÉCHETS AUX DÉBOUCHÉS DU</b>	
<b>    RECYCLAGE.....</b>	<b>40</b>
1. Une collecte imparfaite des gisements qui limite l'effet incitatif des modulations d'éco-	
contributions .....	40
2. L'enjeu de la simplicité du geste de tri et de la limitation des coûts pour le citoyen .....	45
3. Des débouchés à développer pour les filières de recyclage .....	46
<b>B. LE CONTRÔLE ET LA RÉGULATION DES ÉCO-ORGANISMES.....</b>	<b>47</b>
1. Un manque de contrôle pointé du doigt par les principaux acteurs de la politique des	
déchets .....	47
2. La mauvaise régulation des éco-organismes : un frein pour la collecte des gisements et le	
développement de l'écoconception .....	48
a) Les amendes administratives pour les entreprises non déclarantes .....	48
b) Le contrôle de la gestion financière des éco-organismes .....	49
c) Le contrôle du commerce en ligne .....	50
3. Renforcer le contrôle de l'Etat sur les filières REP .....	51
<b>C. LA GOUVERNANCE DES ÉCO-ORGANISMES .....</b>	<b>52</b>
1. Rationaliser la gouvernance au sein de chaque filière.....	52
2. Replacer l'État au cœur de la gouvernance globale des différentes filières REP.....	52
3. Faire une pause dans la création de filières tant que les réserves émises dans le rapport	
ne seront pas levées.....	55
a) Les adaptations de périmètre auxquelles il pourrait être procédé.....	55
b) La nécessité d'études d'impact préalables à toute création de filière .....	58
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>60</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>63</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>77</b>

## RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

**Recommandation n° 1 :** édicter les grands principes de la REP dans le code de l'environnement en l'orientant davantage vers la prévention des déchets et l'écoconception.

**Recommandation n° 2 :** fixer un taux minimal de recours aux structures de l'économie sociale et solidaire et à l'emploi local dans les cahiers des charges des éco-organismes.

**Recommandation n° 3 :** augmenter progressivement l'ampleur des modulations des éco-contributions pour accroître leur effet incitatif en matière d'écoconception.

**Recommandation n° 4 :** compléter l'article L. 541-10 du code de l'environnement afin d'élargir la possibilité de moduler les contributions en fonction de l'impact environnemental du produit tout au long de son cycle de vie.

**Recommandation n° 5 :** fixer des cibles d'investissement pour la recherche en matière d'écoconception, en amont avec les industriels, dans les cahiers des charges des éco-organismes de chaque filière.

**Recommandation n° 6 :** encourager la prévention et les échanges d'expériences sur l'écoconception entre producteurs, sur le modèle de ce qui existe en Europe pour les DEEE.

**Recommandation n° 7 :** engager une réflexion sur l'opportunité de réintroduire une consigne en France sur un certain nombre de flux de déchets, tels que les bouteilles en plastique et en verre, mais également les produits polluants que sont les piles et batteries.

**Recommandation n° 8 :** poursuivre et accentuer l'effort de communication sur le geste de tri aux échelons national et local.

**Recommandation n° 9 :** harmoniser les consignes de tri sur le territoire ainsi que, progressivement, la signalétique des bacs de collecte.

**Recommandation n° 10 :** éviter l'augmentation du coût de la gestion des déchets pour le contribuable et pour la collectivité.

**Recommandation n° 11 :** encourager la commande publique à recourir aux matières premières recyclées, afin d'augmenter les débouchés pour la filière du recyclage et d'inciter à l'écoconception.

**Recommandation n° 12 :** faire appliquer strictement la réglementation relative aux entreprises non déclarantes au sein de chaque filière, et majorer, le cas échéant, les amendes administratives encourues.

**Recommandation n° 13 :** renforcer le contrôle du respect par les entreprises des critères d'écoconception des produits déclarés pour bénéficier des barèmes plus avantageux accordés aux produits écoconçus.

**Recommandation n° 14 :** engager une réflexion, y compris au niveau européen, sur des mesures de contrôle du commerce en ligne afin de garantir une concurrence non faussée.

**Recommandation n° 15 :** utiliser une partie des contributions perçues par les éco-organismes dans chaque filière, à hauteur de 1% par exemple, pour financer un meilleur contrôle des éco-organismes. Le contrôle ainsi financé pourrait notamment porter sur le commerce en ligne et sur les non déclarants.

**Recommandation n° 16 :** rationaliser les filières existantes en ne prévoyant qu'un éco-organisme par flux de déchets. Ne plus créer de filières comprenant plusieurs éco-organismes par flux de déchets.

**Recommandation n° 17 :** maintenir la présence de représentants des éco-organismes au sein des commissions consultatives d'agrément dans chaque filière, mais ne leur donner qu'un rôle consultatif au moment de la définition des cahiers des charges.

**Recommandation n° 18 :** inclure la presse, dans un premier temps la presse gratuite et les magazines, dans la REP papier.

**Recommandation n° 19 :** développer le recyclage des films plastique en s'appuyant notamment sur les initiatives innovantes menées par certaines collectivités territoriales.

**Recommandation n° 20 :** intégrer expressément les distributeurs et importateurs de médicaments et de dispositifs médicaux dans le champ des contributeurs à la filière DASRI.

**Recommandation n° 21 :** permettre le dépôt des DASRI dans toutes les officines en faisant la demande, à charge pour le pharmacien de gérer le transport intermédiaire vers le point de collecte le plus proche de l'éco-organisme.

**Recommandation n° 22 :** ne pas lancer de nouvelles filières REP avant d'avoir évalué le fonctionnement et de s'être assuré que les filières existantes ont atteint leurs objectifs. Faire précéder toute création future de filière d'une étude d'impact circonstanciée.

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa réunion du 20 février 2013, la commission du développement durable a décidé de confier à deux membres du groupe d'études déchets, qui lui est rattaché, dont sa présidente, l'élaboration d'un rapport sur les filières à responsabilité élargie des producteurs.

Les filières à responsabilité élargie des producteurs, dites REP, se sont en effet multipliées depuis l'adoption des lois Grenelle en 2009 et 2010. Seize filières sont aujourd'hui opérationnelles en France, dans des domaines aussi variés que les déchets d'emballages, d'équipements électriques et électroniques, d'ameublement ou encore de papier.

Il est aujourd'hui nécessaire de faire le point sur leurs résultats et de dresser un bilan de leur action.

Vos rapporteuses, Evelyne Didier et Esther Sittler ont souhaité faire ce bilan en évaluant l'impact des REP sur l'écoconception des produits.

Les filières REP sont issues d'une réflexion européenne sur la notion de pollueur-payeur. Elles visent à internaliser les coûts environnementaux dans le prix du produit. Le metteur sur le marché est de cette manière rendu responsable de la fin de vie de ses produits et incité à se tourner vers l'écoconception. Le coût de collecte et de traitement des déchets est ainsi transféré des collectivités territoriales vers les producteurs, et donc des contribuables vers les consommateurs.

Des éco-organismes sont chargés d'organiser la fin de vie des produits dans chaque filière afin de permettre l'atteinte des objectifs fixés par les pouvoirs publics. Ils sont depuis plusieurs années sous le feu de critiques appuyées. Il est souvent avancé que les créations de filières ont été trop nombreuses, ou trop rapides, et que la situation de monopole dans laquelle sont placés ces organismes, tant vis-à-vis des collectivités territoriales que des professionnels du déchet, explique la faiblesse de l'incitation à l'écoconception.

Le bilan est d'autant plus nécessaire que le contexte environnemental et économique global impose aux gouvernants, de manière urgente, de se poser la question de la gestion de la pénurie et de la rareté des ressources. Car, au-delà de l'enjeu fondamental de la réduction à la source des déchets, les matières premières dites « secondaires », produites à partir de la valorisation matière des déchets, constituent sans doute l'une des réponses à cette question d'avenir. La politique des déchets a donc un rôle crucial à jouer.

C'est pourquoi il convient de tirer le bilan de l'apport des différentes filières REP à l'écoconception des produits. La mise en place des filières, avec des barèmes souvent modulés pour encourager la prise en compte de l'impact environnemental des produits, a-t-elle eu un effet incitatif pour les industriels ? Les résultats sont-ils comparables dans toutes les filières ? Comment encourager davantage l'écoconception ?

Le présent rapport s'attache à répondre à ces questions.

La politique des déchets en France se trouve actuellement à un tournant. Il s'agit de tracer les grandes lignes d'une stratégie pour les années à venir. La conviction de vos rapporteuses est que cette stratégie doit être centrée sur l'écoconception et la valorisation matière, et que les REP doivent être orientées vers cet objectif.

Revaloriser la matière est un projet de société, un enjeu majeur sur la voie d'une économie circulaire organisée par territoire. Les REP sont un outil perfectible mais utile pour progresser dans cette voie.

## L'ÉCOCONCEPTION DANS LE CADRE DES FILIÈRES REP

### I. LA NÉCESSITÉ DE REDÉFINIR LA FINALITÉ DES FILIÈRES REP, À UNE PÉRIODE CHARNIÈRE POUR LA POLITIQUE DES DÉCHETS EN FRANCE

#### A. LA MISE EN PLACE DES REP : DERNIÈRE ÉTAPE EN DATE DANS LA POLITIQUE DES DÉCHETS EN FRANCE SELON LA LOGIQUE POLLUEUR-PAYEUR

##### 1. Les principes fondamentaux de la politique des déchets en France

Des textes successifs ont édicté les grands principes de la politique des déchets en France depuis le milieu des années 1970. Pour comprendre la logique ayant présidé à l'élaboration des filières de responsabilité élargie des producteurs, et la rupture qu'elles ont opérée avec les missions et le paysage institutionnel préexistants, il convient de faire un point sur la mise en place progressive de la politique de gestion des déchets.

Les fondations modernes ont été posées par **la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération de matériaux**.

Avant 1975, les communes, en vertu du principe de salubrité publique, veillaient à l'enlèvement des ordures ménagères.

La loi de 1975 donne, en premier lieu, une **définition du déchet**. Il s'agit de « *tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon* »<sup>1</sup>.

Elle pose le **principe pollueur-payeur** et rend de ce fait les producteurs de déchets responsables de leur élimination : « *Toute personne qui produit ou détient des déchets, dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites et les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et d'une façon générale à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination, conformément aux dispositions de la présente loi, dans des conditions propres à éviter lesdits effets* ».

La responsabilité des producteurs expliquée dans ce texte concerne l'élimination des déchets. L'élimination est définie comme un processus qui

---

<sup>1</sup> Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération de matériaux

regroupe « les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie ainsi qu'au dépôt ou au rejet dans le milieu naturel de tous autres produits dans des conditions propres à éviter les nuisances ». L'élimination des déchets doit se faire dans des conditions permettant d'éviter les nuisances et de faciliter la récupération des matériaux.

Si la loi rend chaque producteur de déchets responsable de leur élimination, elle prévoit cependant que les communes se substituent aux ménages dans leurs responsabilités de producteurs.

Concernant les entreprises, il peut être rendu obligatoire aux fabricants, importateurs et distributeurs de produits de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui proviennent de ces produits. En fonction de la dangerosité des déchets, l'administration peut fixer des conditions à leur élimination.

Deux principes majeurs sont donc posés par la loi de 1975 : la compétence des communes en matière de gestion des ordures ménagères, et le principe pollueur-payeur.

**La loi du 13 juillet 1992 relative à la modernisation de la gestion des déchets, dite loi Royal**, a complété et renforcé ce dispositif en introduisant **le principe de proximité**. Le premier objectif est d'organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume. Le deuxième est la prévention, la réduction des déchets à la source, leur valorisation, et l'information du public. Des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés sont institués.

Ces deux lois ont ainsi posé **les principaux fondements de notre politique des déchets actuelle : compétence communale pour les déchets ménagers, principe pollueur-payeur pour les déchets professionnels, principe de proximité pour le transport et l'élimination des déchets**.

La création des filières de responsabilité élargie des producteurs s'inscrit dans ce paysage normatif. Elle approfondit la logique du pollueur-payeur initiée par la loi de 1975, en l'appliquant cette fois à certains gisements de déchets ménagers.

## **2. Le développement des filières REP**

### *a) Le lancement des REP en France*

Les filières REP ont émergé en Europe au début des années 1990.

La notion de responsabilité élargie du producteur a été créée par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE), à la suite de travaux lancés en 1994. Leur objectif affiché pour les

pays membres de l'organisation était de trouver de nouveaux moyens de réduction de la production de déchets.

Dans un document de 2001, « responsabilité élargie du producteur – manuel à l'intention des pouvoirs publics », l'OCDE définit la notion de REP. Il s'agit d'un « *instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations matérielles et/ou financières du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation* ».

Dès l'origine, l'objectif assigné à la REP est triple :

- **transférer en amont la responsabilité** matérielle et économique du traitement de certains flux de déchets, **des communes vers les producteurs**, et donc du contribuable vers le consommateur ;
- créer des incitations afin que les producteurs prennent davantage en compte les aspects environnementaux dans le cadre de la conception des produits. Il s'agit ici de **l'écoconception** ;
- **développer le recyclage** par le biais d'objectifs chiffrés à atteindre pour chaque filière.

L'objectif global est d'internaliser dans le prix des produits les coûts externes de leur fin de vie.

Le véritable enjeu, compte tenu de la valeur potentielle des déchets, est de soustraire les produits à la tutelle publique et d'assurer la création d'un nouveau marché.

Ainsi qu'indiqué précédemment, la loi de 1975 avait déjà posé les bases de responsabilisation des producteurs, en prévoyant qu'il « *peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs des produits de pourvoir ou de contribuer à l'élimination des déchets qui en proviennent* », en vertu du principe du pollueur-payeur.

La hausse constante des quantités de déchets collectés par les collectivités territoriales, et l'attention croissante portée aux risques sanitaires de certains flux de déchets ont incité à l'industrialisation progressive du traitement des déchets et à la mise en œuvre de nouveaux instruments.

La réflexion au niveau européen a conduit à l'adoption de deux directives, en 1991 et 1994, pour prendre en charge les flux de piles et accumulateurs et les flux de déchets d'emballages. Ce sont les premières filières REP dont la création a été imposée par l'Union européenne.

**La directive cadre déchets 2008/98/CE du 19 novembre 2008** a étendu ce mode de gestion par filière à d'autres flux de déchets. L'article 8 de la directive, « *régime de responsabilité élargie des producteurs* », prévoit que les États-membres puissent prendre des mesures législatives pour que les producteurs de certains produits soient soumis à une filière REP. Une

condition est imposée aux États pour le lancement de nouvelles filières : s'assurer « *de la faisabilité technique et de la viabilité économique, ainsi que des incidences globales sur l'environnement et la santé humaine, et des incidences sociales, tout en respectant la nécessité d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur* ».

En France, cette directive a été transposée par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010. Elle crée **l'article L. 541-10 du code de l'environnement**, qui définit les obligations des producteurs dans le cadre d'une filière REP :

*« En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent. »*

Les producteurs ont trois options pour s'acquitter de leurs nouvelles obligations :

- mettre en place un **système individuel** de collecte et de traitement des déchets issus de la consommation de leurs produits ;
- **mutualiser** les coûts de collecte et de traitement des déchets au sein d'une entité, qui agit comme mandataire pour les producteurs, mais à laquelle la responsabilité de la REP n'est pas transférée ;
- adhérer à un **éco-organisme**, organisme privé à but non lucratif, auquel ils versent une contribution financière en échange du transfert de l'obligation de traitement de leurs déchets.

Deux types d'éco-organismes doivent être distingués : **les éco-organismes financiers et les éco-organismes opérationnels**.

Les éco-organismes financiers perçoivent une contribution auprès des producteurs, et la reversent en partie aux collectivités territoriales, qui continuent d'assurer la collecte, le tri et le traitement des déchets.

Les éco-organismes opérationnels prennent en charge eux-mêmes la collecte et le traitement, en passant directement des appels d'offres auprès de prestataires.

Un contrôle est exercé par l'État. Les autorités doivent approuver les systèmes individuels mis en place. De la même manière, les éco-organismes sont agréés par l'État, pour une durée maximale de six ans renouvelable, et doivent respecter un cahier des charges strict fixé par arrêté interministériel.

En vue **d'inciter à l'écoconception** des produits par les producteurs, les contributions versées aux éco-organismes peuvent être modulées si la conception des produits tient compte de leur impact sur l'environnement en fin de vie et favorise leur valorisation finale.

L'article L. 541-10 du code de l'environnement fixe les sanctions encourues en cas de non-respect par le producteur de ses obligations en matière de REP.

#### ARTICLE L. 541-10 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

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

II.- En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être faite obligation aux producteurs, importateurs et distributeurs de ces produits ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication de pourvoir ou de contribuer à la gestion des déchets qui en proviennent.

Les producteurs, importateurs et distributeurs, auxquels l'obligation susvisée est imposée par les dispositions de la présente section et sous réserve desdites dispositions, s'acquittent de leur obligation en mettant en place des systèmes individuels de collecte et de traitement des déchets issus de leurs produits ou en mettant en place collectivement des éco-organismes, organismes auxquels ils versent une contribution financière et transfèrent leur obligation et dont ils assurent la gouvernance. Un producteur, un importateur ou un distributeur qui a mis en place un système individuel de collecte et de traitement des déchets approuvé ou un éco-organisme agréé, lorsqu'il pourvoit à la gestion des déchets en application du II du présent article, est détenteur de ces déchets au sens du présent chapitre.

Les systèmes individuels qui sont approuvés par l'État le sont pour une durée maximale de six ans renouvelable, si les producteurs, importateurs ou distributeurs qui les mettent en place établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel.

Les éco-organismes qui sont agréés par l'État le sont pour une durée maximale de six ans renouvelable s'ils établissent qu'ils disposent des capacités techniques et financières pour répondre aux exigences d'un cahier des charges, fixé par arrêté interministériel.

Les cahiers des charges des éco-organismes prévoient notamment :

- 1° Les missions de ces organismes ;
- 2° Que les contributions perçues par ceux-ci et les produits financiers qu'elles génèrent sont utilisés dans leur intégralité pour ces missions ;
- 3° Que les éco-organismes ne poursuivent pas de but lucratif pour ces missions.

**Seize filières existent aujourd'hui en France**, dont quatre viennent d'être lancées récemment. Leur création a répondu dans certains cas à une obligation imposée par la réglementation européenne, comme pour les déchets d'équipements électriques et électroniques. Dans d'autres, la création d'une filière a été la solution retenue par la France pour mettre en œuvre des directives ou règlements communautaires qui n'imposaient pas nécessairement le recours à la REP. C'est le cas des emballages ménagers. La

France a, enfin, parfois décidé unilatéralement de la création de filières REP, comme pour les textiles ou pour les pneumatiques. Elle est aujourd'hui le pays d'Europe ayant lancé le plus de filières REP.

#### FILIÈRES REP EXISTANTES EN NOVEMBRE 2013

Type de produit	Cadre réglementaire / volontaire	Produits concernés par la filière REP	Nom des éco-organisme ou des organisations mutualisées
<b>Emballages</b>	Directive 94/62/CE modifiée du 20 décembre 1994 Directive 2004/12/CE du 11 février 2004 Loi 2009-967 - Grenelle I – du 3 août 2009, article 46 Loi 2010-788 - Grenelle II – du 12 juillet 2010, article 197 & 199  Décret 92-377 modifié du 1 <sup>er</sup> avril 1992 Décret 96-1008 modifié du 18 novembre 1996 Décret 98-638 du 20 juillet 1998	Emballages ménagers	Eco-Emballages Adelphé Cyclamed
<b>Piles et accumulateurs</b>	Directive 2006/66/CE du 6 septembre 2006 Décret 2009-1139 du 22 septembre 2009	Piles et accumulateurs (portables, automobiles et industriels)	Pour les piles et accumulateurs portables : Corepile et Screlec. Pas d'éco-organisme agréé à ce jour pour les piles et accumulateurs automobiles
<b>Équipements électriques et électroniques (EEE)</b>	Directive 2002/96/CE du 27 janvier 2003 Directive 2008/34/CE du 11 mars 2008 Directive 2002/95/CE du 27 janvier 2003 Directive 2003/108/CE du 8 décembre 2003 Décret 2005-829 du 20 juillet 2005 Décret 2005-1472 du 29 novembre 2005	Équipements électriques et électroniques ménagers et professionnels	Eco-systèmes Récylum Ecologic ERP OCAD3E (organisme coordonnateur agréé)

<b>Véhicules hors d'usage (VHU)</b>	Directive 2000/53/CE du 18 septembre 2000 complétée par plusieurs décisions Décret 2003-727 du 1er août 2003 Décret 2011-153 du 4 février 2011	Véhicules des particuliers et des professionnels	Pas d'éco-organisme mais plus de 1 551 centres VHU agréés et 60 broyeurs agréés
<b>Médicaments</b>	Directive 2004/27/CE du 31 mars 2004 Loi 2007-248 du 26 février 2007 Loi 2008-337 du 15 avril 2008 Décret 2009-718 du 17 juin 2009	Médicaments non utilisés (MNU) des particuliers	Cyclamed
<b>Fluides frigorigènes fluorés</b>	Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 Règlement communautaire 842/2006 du 17 mai 2006 Règlement communautaire 1005/2009 du 16 septembre 2009 Décret 2007-737 du 7 mai 2007	Fluides frigorigènes des professionnels et des particuliers	Pas d'éco-organisme mais 28 345 opérateurs détenteurs d'une attestation de capacité à la date du 31 mars 2011
<b>Lubrifiants</b>	Directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 Décret 79-981 du 21 novembre 1979	Huiles minérales ou synthétiques	Pas d'éco-organisme mais système de financement géré par l'ADEME
<b>Pneumatiques</b>	Directive 99/31/CE du 26 avril 1999 Loi 2010-788 - Grenelle II – du 12 juillet 2010, article 205 Décret 2002-1563 du 24 décembre 2002	Pneumatiques ménagers et professionnels exceptés ceux équipant les cycles et les cyclomoteurs	2 organisations mutualisées sans agrément : Aliapur et GIER FRP
<b>Textiles</b>	Loi 2006-1666 du 21 décembre 2006, article 69 Décret 2008-602 du 25 juin 2008	Textiles d'habillement, linge de maison et chaussures (TLC)	Eco-TLC

<b>Papiers graphiques</b>	<p>Loi 2003-1312 du 30 décembre 2003, article 20</p> <p>Décret 2008-1298 du 10 décembre 2008</p> <p>Décret 2010-945 du 24 août 2010</p>	<p>Imprimés papier ménagers et assimilés et papiers destinés à être imprimés</p>	<p>Ecofolio</p>
<b>Produits issus de l'agro-fourriture</b>	<p>Volontaire</p>	<p>Emballages vides de produits phytopharmaceutiques (EVPP), produits phytopharmaceutiques non utilisables (PPNU), emballages vides de produits fertilisants (EVPF), emballages vides de semences et plants (EVSP), films agricoles usagés (FAU), emballages vides de produits hygiéniques utilisés en élevage laitier (EVPHEL)</p>	<p>ADIVALOR</p>
<b>Déchets d'activités de soin à risques infectieux</b>	<p>Loi 2009-967 - Grenelle I – du 3 août 2009, article 46</p> <p>Loi 2010-788- Grenelle II- du 12 juillet 2010, article 187</p> <p>Décret 2010-1263 du 22 octobre 2010</p> <p>Décret 2011-763 du 28 juin 2011</p>	<p>Déchets d'activités de soin à risques infectieux (DASRI) perforants générés par les patients en auto-traitement</p>	<p>DASTRI</p>

<b>Déchets diffus spécifiques ménagers</b>	Loi 2009-967 - Grenelle I – du 3 août 2009, article 46 Loi 2010-788 - Grenelle II – du 12 juillet 2010, article 198  Décret 2012-13 du 4 janvier 2012	Déchets diffus spécifiques (DDS) issus de produits chimiques conditionnés pour la vente au détail : déchets pâteux (peintures, vernis, colles), composés acides et basiques, solvants, produits phyto-pharmaceutiques	Eco-DDS
<b>Ameublement</b>	Loi 2009-967 - Grenelle I – du 3 août 2009, article 46  Loi 2010-788 - Grenelle II - du 12 juillet 2010, article 200  Loi 2010-1657 du 29 décembre 2010, article 28	Déchets d'éléments d'ameublement (DEA) ménagers et professionnels	Eco-mobilier (éléments ménagers) et Valdelia (éléments professionnels)
<b>Bouteilles de gaz rechargeable</b>	Loi 2010-788 - Grenelle II – du 12 juillet 2010, article 193  Décret 2012-1538 du 28 décembre 2012	Bouteilles de gaz destinées à un usage individuel	Pas d'éco-organisme
<b>Cartouches d'impression bureautique</b>	Accord-cadre entre le Ministère de l'Environnement et les professionnels de la bureautique du 22 novembre 2011	Cartouches d'impression bureautiques des particuliers et des professionnels	Pas d'éco-organisme

#### LE DÉCRET N° 92-377 DU 1<sup>ER</sup> AVRIL 1992 ET LA CRÉATION D'ECO-EMBALLAGES

Le décret du 1<sup>er</sup> avril 1992 régit l'élimination « des déchets résultant de l'abandon des emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages ». L'emballage est défini comme « tout forme de contenants ou de supports destinés à contenir un produit, en faciliter le transport ou la présentation à la vente ».

Le décret impose aux entreprises de pourvoir à l'élimination de leurs déchets d'emballages. Ainsi, « tout producteur, tout importateur, dont les produits sont commercialisés dans des emballages [...] ou, si le producteur ou l'importateur ne peuvent être identifiés, la personne responsable de la première mise sur le marché de ces produits, est tenu de contribuer ou de pourvoir à l'élimination de l'ensemble de ses déchets d'emballage, dans le respect des dispositions de articles L. 373-2 à L. 373-5 du code des communes ».

Les entreprises peuvent procéder à l'élimination de leurs déchets par elles-mêmes ou peuvent les faire prendre en charge par un organisme agréé.

Le choix a été fait de recourir à un éco-organisme : le premier éco-organisme français, Eco-Emballages, s'est constitué le 5 août 1992, et a été agréé par l'État le 12 novembre 1992. Il s'agit donc de l'éco-organisme sur lequel nous disposons aujourd'hui du recul le plus important. Son objectif à l'origine a été de favoriser la mise en place d'une collecte sélective des déchets pour valoriser les emballages et encourager des mesures de réduction de ces derniers.

L'agrément est accordé pour une durée de 6 ans renouvelable. De manière à être agréé, l'organisme doit satisfaire à un cahier des charges. Celui-ci indique les contributions financières fixées pour les entreprises dont il assure l'élimination des déchets. Il mentionne les prescriptions techniques auxquelles devront satisfaire les emballages usagés lorsque l'organisme agréé passera des accords avec les fabricants d'emballages. Il fixe, enfin, les bases des versements opérés par l'organisme agréé pour assurer aux collectivités territoriales le remboursement du surcoût éventuel résultant du tri des déchets. La solution retenue a en effet été de créer un éco-organisme financier. L'éco-organisme ne réalise pas lui-même les opérations de collecte et de traitement du flux de déchets dont il est responsable, mais prend en charge financièrement ces opérations exécutées par les collectivités territoriales.

L'organisme agréé rend compte en communiquant annuellement au ministre chargé de l'industrie, au ministre chargé de l'environnement et à l'ADEME un rapport d'activité détaillant les résultats obtenus en matière de collecte et de valorisation des déchets.

*b) Une accélération avec les lois Grenelle et de nouveaux objectifs pour la politique des déchets*

Les lois Grenelle ont permis une accélération dans le développement des filières REP, et une redéfinition des objectifs de la politique des déchets.

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009, dite Grenelle I, fixe des objectifs en matière de réduction de production de déchets et de taux de valorisation matière et organique.

Ces objectifs, fixés à l'article 46, sont ambitieux :

- réduire de 7 % la production de déchets ménagers par habitant d'ici 2014 ;
- augmenter le recyclage matière et organique des déchets pour atteindre un taux de valorisation de 35 % en 2012 et de 45 % en 2015, contre 24 % en 2004, le taux de valorisation étant porté à 75 % dès 2012 pour les emballages ménagers.

Concernant les filières REP, l'article 46 prévoit que l'État met en œuvre un dispositif complet associant :

*« Un cadre réglementaire, économique et organisationnel permettant d'améliorer la gestion de certains flux de déchets, notamment par le développement*

*de collectes sélectives et de filières appropriées : les déchets d'activités de soins à risques infectieux des ménages, les déchets du secteur du bâtiment et des travaux publics, les déchets organiques, les déchets dangereux diffus des ménages et assimilés, les déchets encombrants issus de l'ameublement et du bricolage et les déchets d'équipements électriques et électroniques des ménages sont concernés en premier lieu ; dans le cas particulier des emballages, le financement par les contributeurs sera étendu aux emballages ménagers consommés hors foyer et la couverture des coûts de collecte, de tri et de traitement sera portée à 80 % des coûts nets de référence d'un service de collecte et de tri optimisé, dans l'agrément de l'éco-organisme compétent à l'occasion de son renouvellement fin 2010, pour prendre effet au plus tard fin 2012 et les contributions financières des industriels aux éco-organismes seront modulées en fonction des critères d'écoconception ; la signalétique et les consignes de tri seront progressivement harmonisées, une instance de médiation et d'harmonisation des filières agréées de collecte sélective et de traitement des déchets sera créée ; en outre, un censeur d'État assistera aux réunions du conseil d'administration des éco-organismes agréés et pourra demander communication de tout document lié à la gestion financière de l'éco-organisme ; tout éco-organisme ne pourra procéder qu'à des placements financiers sécurisés dans des conditions validées par le conseil d'administration après information du censeur d'État ».*

Ces objectifs s'appuient sur ceux définis pour 2020 par la **directive cadre déchets de 2008** précitée. La directive fixe la cible de 50 % de recyclage des déchets ménagers et assimilés en Europe d'ici 2020, et impose aux États membres de mettre en place des programmes nationaux de prévention.

Une hiérarchie à cinq niveaux est établie en matière de gestion des déchets. Il convient de privilégier, par ordre de priorité :

- la prévention ;
- le réemploi ;
- le recyclage ;
- l'incinération si son niveau de rendement est supérieur 60 % ;
- l'élimination, en dernier recours, par incinération ou mise en décharge.

Ces textes successifs ont conduit à une **accélération significative des créations de filières REP**. Pas moins de cinq nouvelles filières ont été lancées depuis 2009, soit un tiers du nombre total de filières créées depuis le début des années 1990. Il s'agit des REP concernant les fluides frigorigènes fluorés, l'ameublement, les déchets diffus spécifiques ménagers, les déchets d'activités de soins à risque infectieux, et les bouteilles de gaz rechargeables.

Cette accélération du mouvement de créations a conduit à des prises en charge et des transferts de responsabilité très variables en fonction des filières et des gisements de déchets. Un premier bilan s'impose.

## ***B. LE CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET ÉCONOMIQUE ACTUEL REND NÉCESSAIRE UNE REDÉFINITION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS***

### **1. Le contexte environnemental et économique actuel rend plus que nécessaire la valorisation des déchets**

Aujourd'hui, après le lancement de seize filières REP dans des domaines variés, il semble opportun de procéder à un bilan. Vos rapporteuses ont pu constater au cours de leurs travaux que le lancement de ces filières s'est parfois réalisé **sans étude d'impact approfondie, et sans vision d'ensemble ni stratégie globale** en matière de gestion des déchets.

**Or, la crise environnementale et le contexte économique actuels rendent plus que nécessaire d'encourager et de permettre la valorisation matière des déchets.**

Au-delà même de l'enjeu économique, en termes de balance commerciale et de développement de l'emploi en France, **le coût environnemental et sanitaire de l'exploitation exponentielle des matières premières et des ressources naturelles va croître.** Cette exploitation effrénée se traduit en pratique par une hausse des émissions de polluants, des atteintes de plus en plus nombreuses aux écosystèmes, et une production croissante de gaz à effet de serre, avec les effets aujourd'hui reconnus et prouvés scientifiquement, que l'on connaît sur le changement climatique. La politique des déchets s'inscrit donc dans un contexte global qui impose de réduire la pollution et d'économiser l'énergie.

Sur le plan économique, **l'augmentation constante du rythme d'extraction des matières premières** au niveau mondial s'est poursuivie ces dernières années. Elle est largement due à la demande croissante de la Chine et des autres pays émergents. Selon les chiffres de l'OCDE, en 2009, l'économie mondiale a consommé 68 milliards de tonnes de ressources naturelles, soit deux fois plus qu'en 1970.

Cette hausse des quantités de matières extraites est préoccupante, d'autant qu'elle s'accompagne d'une **hausse générale des prix des matières premières** depuis le début des années 2000, conjuguée à une forte volatilité des marchés. L'industrialisation rapide des pays émergents n'a en effet pas été suivie au même rythme par l'augmentation de l'offre de matières premières, créant ainsi des tensions sur le marché. **La spéculation** s'est dans le même temps développée. Le marché des matières premières a connu une

financiarisation progressive, avec l'apparition de produits financiers et de dérivés de produits financiers de plus en plus complexes et largement similaires à ceux qui ont contribué au déclenchement de la crise économique mondiale.

L'extraction croissante de matières premières a pour corollaire une production en augmentation de déchets. En France, 355 millions de tonnes ont été produites en 2010, soit 3 % de plus qu'en 2008<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, **les terres rares** en particulier deviennent un enjeu crucial. Les équipements électriques et électroniques en incorporent des quantités non négligeables. Or, la problématique des terres rares réside aujourd'hui dans leur faible disponibilité, dans leur exploitation difficile, et dans leur production quasiment exclusive par la Chine. Leur recyclage est donc à encourager dans le cadre des filières REP. L'éco-organisme Récyllum a, par exemple, développé des procédés pour récupérer, dans les lampes fluo compactes en fin de vie, du lanthane, du cérium, de l'yttrium, de l'euporium, du terbium ou encore du gadolinium, autant de terres rares précieuses à l'heure actuelle.

La France a mis en place, par le décret du 26 janvier 2011, un comité stratégique pour les métaux stratégiques (COMES), structure de concertation entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques, afin d'étudier la vulnérabilité des entreprises par rapport au risque de raréfaction des métaux, et sécuriser l'accès de l'industrie française aux métaux dits stratégiques.

Le rapport de la commission innovation, installée par le Président de la République le 13 avril dernier et présidée par Anne Lauvergeon, souligne que « *la raréfaction et le renchérissement des métaux mais aussi la protection de l'environnement rendront indispensables le recyclage, en particulier des métaux rares* ».

**Dans une économie de la rareté, la prévention de la production de déchets et la valorisation matière deviennent une priorité.**

## **2. L'économie circulaire peut constituer une réponse à la crise environnementale et économique**

**L'économie circulaire peut constituer une réponse** à cette situation de pénurie. L'économie du déchet, et les filières REP, en sont une composante centrale. Priorité doit aujourd'hui être donnée au développement de l'écoconception.

---

<sup>1</sup> « 355 millions de tonnes de déchets produits en France », Commissariat général au développement durable, Chiffres & statistiques n°385, janvier 2013.

Au vu de la raréfaction des ressources et de leur renchérissement, il est nécessaire de repenser notre système économique fondé sur le triptyque linéaire « fabriquer - consommer - jeter ». L'objectif est d'aller vers une économie circulaire fonctionnant sur des cycles fermés de consommation et de production. Cette économie pourrait permettre un découplage entre production de biens et consommation de ressources naturelles, avec une dimension locale forte.

La gestion des déchets doit jouer un rôle dans ce nouveau système. Il s'agit de les valoriser de manière à en faire des ressources pour les différents secteurs de l'économie : **des matières premières dites « secondaires »**.

Une caractéristique importante de l'économie circulaire est la **proximité**. Les boucles économiques doivent s'inscrire sur un territoire. Les deux boucles principales sont **le recyclage et la récupération de matières**, d'une part, **la réparation des objets en vue du réemploi**, d'autre part. Cette valorisation des déchets doit être anticipée dès la phase de production. L'idée est de concevoir les produits de manière à favoriser leur recyclage et leur réutilisation.

Le rôle central des déchets est illustré par la définition de l'économie circulaire donnée par Jean-Marc Ayrault. Il a affirmé, en effet, que l'économie circulaire consiste à « *mettre en place un nouveau modèle économique qui minimise les déchets et les réemploie mieux* »<sup>1</sup>.

L'économie circulaire va toutefois au-delà de la question des déchets. Ce système promeut la vente d'un usage plutôt que la vente d'un bien. Il intègre les enjeux d'urbanisme, de transport, d'artificialisation des sols et de protection de la biodiversité.

**La transition vers l'économie circulaire est porteuse d'emplois pérennes et non-délocalisables.** Les emplois créés participent également de l'économie sociale et solidaire en encourageant la réinsertion dans les activités de recyclage et de réutilisation. De plus, elle permet de réaliser des économies. La fabrication de produits à partir de matériaux recyclés est souvent meilleur marché que la fabrication de ces mêmes produits à partir de matières premières nouvelles. Selon une étude de la fondation Ellen McArthur, l'économie circulaire permettrait d'économiser entre 350 et 700 milliards d'euros en Europe. François-Michel Lambert, président de l'Institut de l'économie circulaire, estime que cela pourrait induire 50 milliards d'euros d'économies nettes pour la France.

Le concept d'économie circulaire a été repris à l'échelle européenne. La Commission Européenne l'a intégré en 2011 à sa « feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ». Les mots-clés identifiés par la Commission dans ce document sont « *réduire, réutiliser, recycler, remplacer, sauvegarder, valoriser* ».

---

<sup>1</sup> Discours de clôture de Jean-Marc Ayrault à la conférence environnementale, 21 septembre 2013.

En France, la notion d'économie circulaire a été largement médiatisée à la suite du Grenelle de l'environnement en 2007. Elle a récemment fait l'objet d'une **table ronde lors de la conférence environnementale de 2013**.

Pour permettre l'émergence de l'économie circulaire, une réflexion doit être menée sur les produits. Cette réflexion doit s'organiser autour de **l'objectif fondamental de réduction de la production de déchets** et de la notion **d'écoconception**.

**L'écoconception consiste à prendre en compte l'environnement lors de la conception des produits en prêtant attention à l'ensemble du cycle de vie de ces derniers.** Le cycle de vie inclut la conception, la production, la consommation et la fin de vie des produits. L'objectif de la démarche est de minimiser les impacts environnementaux, tout en conservant les performances des produits. Cela nécessite en premier lieu de définir précisément les objectifs à remplir par le produit et donc établir ses différentes fonctions. Dans un second temps, il s'agit d'évaluer les impacts environnementaux induits par le produit lors des différentes phases de son cycle de vie.

L'écoconception est pour une large part la réponse aux freins constatés en matière de recyclage en France. Des produits conçus pour optimiser leur fin de vie seront facilement réutilisables ou recyclables, et permettront une transition progressive vers une économie plus vertueuse sur le plan environnemental et riche en emplois territorialisés.

Les REP, si elles ne sont évidemment pas le seul outil disponible, ont un rôle incitatif non négligeable en la matière.

### ***C. L'ENJEU DE LA POLITIQUE DES DÉCHETS AUJOURD'HUI : ADAPTER LES REP À CE NOUVEAU CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL ET ÉCONOMIQUE***

Au vu de ces différents éléments, il apparaît nécessaire à vos rapporteuses de redéfinir aujourd'hui les objectifs assignés aux REP. Ainsi qu'il a été exposé, le contexte environnemental et économique mondial incite à réfléchir à une transition progressive vers une économie circulaire. Les REP sont un bon outil pour encourager les producteurs à l'écoconception.

Les REP ont depuis leur création deux objectifs : permettre le transfert de l'obligation de traitement de certains flux de déchets des collectivités territoriales vers les metteurs sur le marché, d'une part, inciter à l'écoconception, d'autre part.

Ce deuxième objectif est largement passé au second plan. Cela tient notamment au fait que, de manière générale, les objectifs assignés aux REP sont peu lisibles et très variables en fonction des filières.

Le tableau suivant récapitule les objectifs fixés par la réglementation à quelques-unes des principales filières REP.

#### OBJECTIFS ASSIGNÉS AUX FILIÈRES REP<sup>1</sup>

Filières	Objectifs de collecte	Objectifs de recyclage et de valorisation
<b>Emballages ménagers</b>	Absence d'objectifs	L'éco-organisme participe à l'atteinte de l'objectif national de recyclage matière et organique de 75 % en 2012
<b>Papiers graphiques</b>	Absence d'objectifs	Absence d'objectifs
<b>Pneumatiques</b>	Objectif implicite de collecte 100 %	Objectif implicite de valorisation 100 %
<b>Équipements électriques et électroniques</b>	L'éco-organisme doit contribuer à l'atteinte de l'objectif national de collecte sélective des D3Eménagers : 6 kg/hab/an en 2010 et +1 kg/hab/an jusqu'en 2014	L'éco-organisme s'engage à ce que les D3E ménagers qu'il prend en charge soient traités en respectant chaque année, en fonction de la catégorie, un taux minimum de recyclage de 50 %, 65 % ou 75 % et un taux minimum de valorisation entre 70 %, 75 % ou 80 % en poids moyen par appareil
<b>Médicaments non utilisés</b>	L'éco-organisme a annoncé dans sa demande d'agrément un objectif de progression de la collecte de 2 % par an à partir du 25 janvier 2010	Absence d'objectif
<b>Piles et accumulateurs portables</b>	L'éco-organismes doit contribuer à l'atteinte de l'objectif national de collecte sélective des piles et accumulateurs portables usagés de 33 % en 2010 et de + 2 % par an jusqu'en 2015 (cahier des charges). L'objectif est d'atteindre 45 % de collecte de piles et accumulateurs usagés en 2016	L'éco-organisme s'engage à ce que les piles et les accumulateurs portables usagés qu'il prend en charge soient traités en respectant chaque année un rendement minimal de recyclage de 50 %, 65 % ou 75 % du poids moyen des piles et accumulateurs en fonction de leur catégorie

<sup>1</sup> « Observatoire des filières à responsabilité élargie des producteurs en interaction avec le service public de gestion des déchets », Cercle national du recyclage, novembre 2012, et cahiers des charges des éco-organismes.

<b>Déchets d'activité de soin à risques infectieux (DASRI)</b>	L'éco-organisme met en œuvre les actions nécessaires pour contribuer à l'atteinte de l'objectif national de collecte séparée des déchets d'activités de soins à risques infectieux perforants produits par les patients en auto-traitement d'au moins 60 % au terme du premier agrément, soit en 2017.	Absence d'objectifs
<b>Déchets d'ameublement</b>	L'éco-organisme doit s'assurer de la mise en place d'un système de collecte sur l'ensemble du territoire national. Celui-ci avant la fin de la troisième année d'agrément doit couvrir à la fin de l'année 2016 : - 50 millions d'habitants pour l'éco-organisme titulaire d'un agrément au titre des déchets d'éléments d'ameublement ménagers ; - 60 % des zones d'emploi pour l'éco-organisme titulaire d'un agrément au titre des déchets d'éléments d'ameublement professionnels.	L'éco-organisme met en œuvre les actions nécessaires pour contribuer à l'atteinte de l'objectif national de réutilisation et de recyclage d'au moins 45 % des déchets d'éléments d'ameublement ménagers et d'au moins 75 % des déchets d'éléments d'ameublement professionnels collectés à la fin de l'année 2015.

**Cette variété d'objectifs, allant de 100 % de cible de collecte et de recyclage dans certains cas à une absence totale d'objectifs dans d'autres, illustre bien la construction des filières par créations successives et, dès lors, l'absence de vision globale du dispositif.**

En matière d'écoconception, les attentes sont là encore variables. Les articles L. 541-10 et suivants organisent les règles applicables à chaque filière. Pour certaines, la notion de modulation des éco-contributions versées par les industriels en fonction de critères d'écoconception est clairement mentionnée dans la loi. Ce n'est pas le cas pour toutes les filières.

**Vos rapporteuses sont convaincues de la nécessité de fixer aujourd'hui, par la loi, les grands principes des REP, avec des cibles claires et partagées en matière de taux de collecte et de taux de recyclage, et une**

affirmation forte de l'objectif d'écoconception et de prévention des déchets assigné aux filières.

**Recommandation n° 1 : édicter les grands principes de la REP dans le code de l'environnement en l'orientant davantage vers la prévention des déchets et l'écoconception.**

**Vos rapporteuses sont également convaincues de la nécessité d'encourager une gestion territorialisée des déchets, qui passe notamment par le recours aux acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS).**

Dans le domaine des déchets électriques et électroniques par exemple, le secteur de l'ESS a développé une véritable compétence permettant un traitement sécurisé du flux de déchets et l'insertion par le travail d'une main-d'œuvre faiblement qualifiée. Lors de leur audition, les représentants de l'éco-organisme Eco-Systèmes ont d'ailleurs indiqué faire largement appel à ces acteurs pour le traitement des DEEE dont ils ont la charge. Il faudra cependant veiller à ce que l'intégration de l'ESS vise dans le même temps un travail sur la pénibilité de l'emploi et la qualification des travailleurs.

**L'article 49 du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire** prévoit l'ajout, dans les cahiers des charges des éco-organismes, d'une stipulation prévoyant les conditions dans lesquelles est favorisé le recours aux entreprises d'insertion faisant partie de l'ESS et la territorialisation des emplois induits par la gestion des déchets.

Cette disposition va dans le bon sens. L'enjeu de **proximité** de la gestion des déchets et de la **limitation des transports** est crucial, tant pour le développement de l'emploi local que pour l'efficacité environnementale de cette politique. Vos rapporteuses soutiennent pleinement le vote de cette mesure.

**Recommandation n° 2 : fixer un taux minimal de recours aux structures de l'économie sociale et solidaire et à l'emploi local dans les cahiers des charges des éco-organismes.**

## II. LA MODULATION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS EN FONCTION DE CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX : UN BILAN MITIGÉ SELON LES FILIÈRES, QUI PLAIDE POUR UN RENFORCEMENT DE L'INCITATION À L'ÉCO-CONCEPTION

### A. LA MODULATION DES ÉCO-CONTRIBUTIONS, UN ENGAGEMENT DU GRENELLE, QUI SE MET EN PLACE PROGRESSIVEMENT DANS LES FILIÈRES

#### 1. La modulation des contributions doit permettre d'internaliser les coûts, de créer un signal-prix, et de favoriser la prévention

Ainsi que l'indique le manuel de l'OCDE pour le développement de la REP, un objectif de ces filières est d'inciter à la prise en compte des impacts environnementaux par les metteurs sur le marché, dès le stade de conception de leurs produits.

Dans cette optique, la modulation des éco-contributions a été un objectif du Grenelle. L'engagement n° 248 préconise « *d'engager un travail sur la modulation des contributions dans les dispositifs existants pour accroître la prévention - y compris des emballages* ». La finalité est clairement de responsabiliser les producteurs de biens afin d'encourager la mise sur le marché de produits plus respectueux de l'environnement. La modulation de la contribution est alors déterminée en fonction de critères tenant à l'écoconception du produit par rapport à sa fin de vie.

Plus que le consommateur, c'est bien le producteur qui va être sensible à ce signal-prix. L'éco-contribution pèse en effet sur le prix de vente *in fine*, mais aussi et surtout sur la marge du producteur dans la négociation commerciale. Un malus subi du fait d'une conception peu respectueuse de l'environnement pèse donc d'autant plus sur la marge du producteur. L'incitation doit être suffisamment bien calibrée pour faire réagir le fabricant et l'orienter vers une amélioration de la conception de son produit de manière à maintenir sa marge.

La logique qui préside à la modulation des éco-contributions est celle de l'internalisation des coûts. Il s'agit de faire correspondre aussi fidèlement que possible la contribution versée par le producteur à la réalité du coût économique et environnemental total de traitement de son produit.

En pratique, s'il est assez simple d'évaluer les coûts économiques liés à la gestion d'un flux de déchets, il est bien plus délicat d'estimer le coût environnemental de la fin de vie d'un bien.

Les modulations des contributions en fonction de critères environnementaux liés à l'écoconception sont un phénomène relativement récent dans les filières REP. La définition des critères de modulation est une des principales difficultés rencontrées.

## 2. La définition des critères de modulation

La définition des critères de modulation des éco-contributions, essentiels pour avoir un effet incitatif en matière d'écoconception, se heurte à des difficultés tant techniques que structurelles.

### • Des difficultés d'ordre technique

Très souvent, le critère du poids du déchet est retenu. Il est en effet représentatif de la charge de traitement, et simple à évaluer et à mettre en place.

Les éco-contributions peuvent être modulées en fonction de critères plus fins tenant à la recyclabilité des produits et donc à leur facilité de traitement en fin de vie. Les barèmes retenus peuvent ainsi distinguer entre différents types de produits, selon leurs coûts de traitement respectifs. Un malus peut également pénaliser le manque d'accessibilité à certains éléments du produit, ou encore l'utilisation de matériaux perturbant le recyclage.

Ainsi que le relève le recueil des interventions au colloque de l'ADEME du 22 octobre 2008 sur le thème « Moduler l'éco-contribution pour favoriser la prévention », l'évolution des barèmes nécessite un approfondissement de connaissances. La prise en compte de l'impact de la fin de vie dans la modulation de l'éco-contribution ne peut s'envisager sans un minimum d'études et de travaux de normalisation, ne serait-ce que compte tenu de la grande variété de produits concernés par les REP.

Prendre plus largement en compte les impacts des produits sur l'environnement tout au long de leur cycle de vie doit être étudié. Ce n'est pas la pratique aujourd'hui. Les éco-organismes sont cependant compétents pour prendre en compte ce qui touche à la fin de vie des produits, mais aussi à la prévention des déchets. Les efforts réalisés par les entreprises pour une durabilité plus grande des produits pourraient donc être pris en compte par les éco-organismes dans le cadre de bonus.

### • Des difficultés d'ordre structurel

Une première difficulté structurelle tient à **la gouvernance au sein des éco-organismes**.

Les REP reposent sur le principe de délégation d'une mission d'intérêt général, autrefois exercée par la commune, à des acteurs privés. Les critères de modulation des éco-contributions sont donc discutés et définis par les producteurs entre eux. Dans les filières où il n'existe qu'un seul éco-organisme, cette définition de critères peut présenter un risque d'entente sur une partie du prix des produits. Un avis du Conseil de la concurrence du 14 décembre 1999 à propos de la filière piles et accumulateurs a précisé que

la fixation de règles de tarification communes pouvait être envisagée, par dérogation aux règles de la concurrence, si elle résulte d'obligations réglementaires, si elle vise le progrès économique, notamment l'amélioration de l'environnement, si elle ne vise pas à évincer des acteurs du marché et, enfin, si les montants peuvent être librement intégrés par chaque acteur dans le prix de leur produit. La modulation des éco-contributions en fonction de critères d'écoconception rentre dans ce cadre, mais demande cependant une certaine vigilance pour le respect des règles de la concurrence.

Deuxième limite structurelle, la modulation des éco-contributions implique nécessairement, sur un marché donné, que certains producteurs se voient avantagés quand d'autres sont pénalisés. Le consensus sera donc difficile à obtenir pour la définition des modulations au sein de l'éco-organisme. **Le risque de *statu quo*, ou de la définition d'objectifs peu ambitieux, est donc très fort.** Cette situation plaide pour une implication plus importante de la puissance publique au moment de la définition des critères.

Enfin, une dernière difficulté tient à la structure des marchés dans une économie mondialisée. La modulation de l'éco-contribution peut voir son effet incitatif fortement limité du fait de l'ouverture des marchés. N'étant que franco-française, elle n'aura un impact que sur une part de marché réduite. Les fabricants localisés dans des pays lointains ne subissent pas l'effet signal-prix, sauf à agir par la fiscalité sur les produits entrants. L'éco-contribution sur leurs produits est payée par les importateurs. Cette difficulté est particulièrement prégnante dans la filière de l'électronique. Cela pose *in fine* la question des exigences sociales et environnementales de l'Europe, et de sa capacité à les faire respecter à l'intérieur de ses frontières et à l'entrée des produits sur son marché.

## **B. UN BILAN MITIGÉ EN FONCTION DES FILIÈRES**

Partant de ce constat, vos rapporteuses ont souhaité se pencher sur les modulations d'éco-contributions opérées dans un certain nombre de filières. La conclusion est celle d'**une grande variété de résultats**. Les difficultés rencontrées par les producteurs varient significativement en fonction des flux de déchets et des spécificités des filières. Dans tous les cas, il est évident que la modulation de l'éco-contribution ne peut être qu'un outil parmi d'autres pour encourager l'écoconception.

L'analyse ne portera, par souci de clarté, que sur quelques exemples de REP : les emballages, les déchets électriques et électroniques, et le papier. Ces filières ont été retenues soit parce que les modulations y sont les plus abouties, soit parce que l'on dispose d'un certain recul sur les résultats.

Le bilan qui en ressort est fortement mitigé. Les résultats varient du fait de difficultés à établir les critères d'écoconception, mais aussi en fonction du taux de collecte des produits, des caractéristiques du marché sur lequel le bien est vendu, ou encore du poids de l'éco-contribution par rapport au coût total du produit.

## 1. Les modulations des contributions dans la filière emballages

### *a) Les débats ayant eu lieu lors du dernier agrément d'Eco-Emballages*

En 2010, à l'occasion du réexamen de l'agrément d'Eco-Emballages, de nombreux débats ont eu lieu. Les associations Amorce, le Cercle National du Recyclage ainsi que France Nature Environnement ont en effet demandé à la ministre chargée de l'environnement de ne pas valider la demande d'agrément. Était en cause le non-respect des orientations du Grenelle en matière de prévention, de recyclage et de financement des déchets d'emballages. Amorce regrettait en particulier que plus de la moitié du coût de gestion des déchets d'emballages soit laissé à la charge des contribuables locaux. Les procédures de concertation employées ont en outre été largement critiquées.

Pour France Nature Environnement, les engagements de l'éco-organisme en matière de prévention n'étaient pas assez ambitieux. FNE souhaitait notamment que l'agrément soit conditionné à la mise en place d'une plate-forme écoconception par Eco-Emballages<sup>1</sup>, d'éco-contributions incitant à la prévention grâce à des pénalités pour le suremballage et les emballages surdimensionnés, et plus largement d'une stratégie axée sur l'écoconception auprès des entreprises adhérentes.

### *b) Un barème largement modulé en fonction de critères d'écoconception*

Qu'en est-il du barème d'Eco-Emballages et de l'écoconception trois ans après ces débats ?

Les emballages ménagers représentent **un gisement conséquent**. Selon les chiffres d'Eco-Emballages, le gisement contribuant au recyclage représentait 4,762 millions de tonnes en 2012<sup>2</sup>. Les déchets d'emballages se caractérisent par leur faible volume individuel et par leur toxicité limitée pour l'environnement.

Les modulations d'éco-contributions ont très tôt été orientées vers le poids des matériaux des emballages, pour inciter à l'allègement et diminuer ainsi l'impact environnemental.

---

<sup>1</sup> « FNE vote contre l'agrément... et pour la réduction des emballages ! », France Nature Environnement, communiqué de presse, 7 décembre 2010.

<sup>2</sup> « Tri et recyclage des emballages. Tout ce qui doit contribuer à l'économie circulaire pour les 20 ans à venir », Rapport annuel Eco-Emballages 2012.

Le barème actuel comprend, pour l'entreprise, **une contribution au poids et une contribution à l'unité**<sup>1</sup>. La contribution au poids est déterminée pour chaque type de matériau (acier, aluminium, papier-carton, plastique, verre). La contribution à l'unité est appliquée à chaque élément d'emballage qui peut être séparé de l'emballage principal.

**L'utilisation de matériaux recyclés** est prise en compte. Les emballages en papier-carton intégrant des matières secondaires recyclées voient leur contribution au poids diminuée de 10 % si plus de 50 % du poids total de l'emballage est en matière recyclée. Lorsque l'utilisation de matériaux recyclés induit un alourdissement de l'emballage, une décote est pratiquée.

Le principal progrès des derniers agréments a été de développer **un critère pour les emballages perturbateurs du recyclage**. Ainsi, une majoration de 50 % de la contribution totale est appliquée, pour tenir compte de la dégradation induite dans la qualité du produit à recycler. Sont par exemple concernés par ce malus :

- les emballages en verre avec un bouchon en porcelaine ou en céramique ;
- les emballages en papier-carton « armé » ;
- les bouteilles dont le matériau majoritaire est le PET et contenant de l'aluminium, du PVC ou du silicone.

Enfin, une majoration de 100 % de la contribution totale est appliquée aux emballages non valorisables comme le grès, la porcelaine, ou encore la céramique.

A l'inverse, le barème prévoit un bonus de 8 % pour un certain nombre **d'actions de sensibilisation au geste de tri**. En bénéficient notamment les produits dont l'emballage est porteur d'un message de sensibilisation répondant aux normes définies par Eco-Emballages.

Un bonus de 8 % est également prévu pour les actions de réduction à la source :

- réduction de poids à matériaux équivalents ;
- réduction du volume, à fonctionnalité équivalente, par exemple en concentrant davantage le produit ;
- mise en œuvre de systèmes de recharges.

Ce bonus n'était que de 3 % pour 2013, il a donc été majoré lors de la dernière définition du barème.

---

<sup>1</sup> Le barème est consultable au lien suivant : <http://www.ecoemballages.fr/entreprises/le-tarif-point-vert/bareme-2014>

*c) Un bilan globalement positif*

Le taux de recyclage atteint en 2012 pour les emballages était de 67 %, contre 66 % en 2011. Cela représente 3,187 millions de tonnes recyclées en 2012, contre 3,1 millions de tonnes en 2011. La cible de recyclage fixée par le Grenelle était de 75 %. Il a été indiqué à vos rapporteuses par les représentants d'Eco-Emballages en audition qu'elle ne serait pas atteinte avant 2020.

Entre 2007 et 2012, grâce à un travail en amont, Eco-Emballages évalue à 100 000 tonnes d'emballages les quantités évitées. Le tonnage d'emballages ménagers par an et par habitant est passé de 84 kg en 1997 à 76 kg en 2009.

En matière d'emballages, les modulations d'éco-contributions peuvent avoir une réelle influence sur l'écoconception. Pour certains contributeurs, la contribution à Eco-Emballages, le point vert, peut représenter jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires<sup>1</sup>. On comprend bien dès lors l'intérêt pour la plupart des metteurs sur le marché d'éviter les malus prévus par le barème.

Quelques exemples de nettes réussites en matière d'écoconception peuvent être soulignés. Concernant les bouteilles en PET<sup>2</sup>, il y a quelques années, les bouteilles elles-mêmes étaient en PET, mais les bouchons étaient en PE<sup>3</sup>, et les étiquettes en PVC<sup>4</sup>. Grâce aux modulations des éco-contributions permises par la REP emballages, les étiquettes sont désormais en PE.

Il reste toutefois **une large marge de progression**, notamment en matière de prévention et de réduction à la source.

**ECO-EMBALLAGES ET SA GESTION FINANCIÈRE**

La gestion financière d'Eco-Emballages a été fortement critiquée en 2008 lorsque le conseil d'administration a révélé qu'une partie de l'argent destiné à revenir aux collectivités locales pour le financement du traitement des déchets d'emballages avait été placé sur des produits à risques dans des paradis fiscaux.

---

<sup>1</sup> *Audition Eco-Emballages, mercredi 29 mai 2013.*

<sup>2</sup> *Polytéréphtalate d'éthylène*

<sup>3</sup> *Polyéthylène*

<sup>4</sup> *Polychlorure de vinyle*

Le modèle d'Eco-Emballages génère de la trésorerie : l'éco-organisme est payé à soixante jours par les entreprises qui lui versent leur contribution. Il finance ensuite au cas par cas les collectivités territoriales, avec une facturation souvent lente. Il y a ainsi chaque année environ soixante millions d'euros d'excédent. Cet excédent n'est pas un bénéfice, mais bien une provision pour charge à venir. Cette somme retourne en intégralité aux collectivités. Depuis le scandale de 2008, une charte de trésorerie interdit tout investissement à risque. Un censeur d'État contrôle en outre la gestion financière de chaque éco-organisme.

## 2. Les modulations dans la filière DEEE

### a) *Un cadre européen contraignant*

Les modulations des éco-contributions en fonction de critères fondés sur l'écoconception sont plus difficiles à mettre en œuvre dans la REP concernant les déchets d'équipements électriques et électroniques.

Des indicateurs d'écoconception et des outils pour mesurer ces indicateurs ont été développés par certaines entreprises. Dans le domaine des équipements électriques et électroniques, la démarche de conception des équipements est le plus souvent mondiale et le fait de grands groupes. Ainsi, de grandes entreprises ont mis en place des politiques d'écoconception pour limiter notamment leur utilisation des matières premières, par motivation économique essentiellement.

Au-delà des initiatives individuelles existantes, la réglementation européenne encadre l'écoconception. La directive sur la limitation des substances dangereuses, dite RoHS, interdit l'utilisation de certaines substances dangereuses ; la directive « *energy-using products* », ou directive-cadre relative à l'écoconception, dite EUP, encadre la consommation d'énergie de ces équipements. En matière de fin de vie, un des objectifs de la réglementation est de contraindre les producteurs à faire des efforts individuels de prévention de la production de déchets et d'écoconception des biens mis sur le marché.

Les arrêtés d'agrément des éco-organismes prévoient ainsi que « *le titulaire [de l'agrément] engagera des actions visant à promouvoir la prévention de la production de déchets, dès le stade de la conception des produits. Il favorisera à ce titre les efforts d'écoconception des produits notamment en termes de réduction des substances dangereuses contenues, de facilitation de leur réparation ultérieure ou d'augmentation du potentiel de recyclage ou de valorisation des matériaux qui les composent. À terme, le montant de la contribution que les producteurs verseront au titulaire sera modulé en fonction de ces efforts, sur la base de critères préalablement établis* ».

Au sein de la filière DEEE française, la réflexion sur le dispositif d'incitation à l'écoconception par la modulation des barèmes de contribution

s'est réalisée au sein de l'OCAD3E<sup>1</sup>, structure de coordination entre les différents éco-organismes de la filière. De cette manière, la démarche, qui a un impact sur l'ensemble des producteurs, quel que soit l'éco-organisme auquel ils ont adhéré, peut être menée équitablement et objectivement.

Des études ont été réalisées pour faire le bilan des données disponibles sur les caractéristiques des équipements qui ont une influence sur la fin de vie des produits et leurs coûts de traitement. Plusieurs exigences ont été mises en avant concernant les critères de modulation : ils doivent, entre autres, être simples à déclarer et à mesurer, faciles à contrôler, ne pas induire de transfert de pollution à un autre stade du cycle de vie du produit, et diminuer les coûts d'élimination.

*b) Les critères d'écoconception dans les barèmes Eco-Systèmes et Récylum*

Dans ce cadre, vos rapporteuses se sont penchées sur les barèmes de deux éco-organismes en particulier : Eco-Systèmes et Récylum.

**• Les modulations de barème chez Eco-Systèmes**

Ainsi qu'il a été indiqué à vos rapporteuses en audition, le barème s'organise autour de neuf catégories de produits : les gros appareils ménagers, les petits appareils ménagers, les équipements informatiques et de télécommunications, le matériel grand public, les outils électriques et électroniques, les jouets, équipements de loisirs et de sport, les dispositifs médicaux, les instruments de contrôle et de surveillance, et les distributeurs automatiques. Pour chaque catégorie est défini un montant d'éco-participation.

Au sein de chaque catégorie, des modulations sont opérées en fonction de critères d'écoconception. Les principaux critères concernent la présence ou non de retardateurs de flammes bromés, la présence de lampes contenant du mercure dans les écrans, ou encore l'existence ou non d'un chargeur universel pour les téléphones mobiles.

Ce sont donc **des critères de durée de vie du produit, de qualité de la recyclabilité, et de présence de matières dangereuses.**

Le système de REP opérationnelle implique qu'Eco-Systèmes soutienne les collectivités territoriales pour la collecte, mais fasse ensuite appel à ses propres prestataires pour la récupération et le traitement des déchets. Selon l'éco-organisme, cette organisation permet de connaître véritablement le traitement de son gisement de déchets, et de faire ainsi remonter des observations concernant l'écoconception aux entreprises adhérentes.

---

<sup>1</sup> Organisme Coordonnateur Agréé pour les DEEE

### • Les modulations de barème chez Récylum

Cet éco-organisme est responsable de la collecte des lampes, ainsi que des DEEE professionnels.

Une modulation des contributions est prévue pour les lampes en fonction de **critères d'écoconception**. Le barème distingue entre les lampes standard, qui comprennent les tubes fluorescents, les lampes fluocompactes et autres, d'une part, les lampes à LED, d'autre part. Les lampes à LED bénéficient d'une éco-contribution réduite compte tenu de leur longévité, de l'absence de substance dangereuse, et de leur faible consommation énergétique.

#### *c) Un bilan plus mitigé*

Eco-Systèmes a collecté en 2012 près de 334 000 tonnes de DEEE, soit 37,5 millions d'appareils usagés. L'objectif de collecte est de 10 kg/hab/an en 2014. Nous sommes aujourd'hui à 7 kg/hab/an collectés.

La filière DEEE met en lumière certaines limites des modulations d'éco-contributions en fonction de critères d'écoconception.

La modulation des éco-contributions ne peut avoir un effet que si elle constitue un signal-prix significatif pour le fabricant. Sur les produits considérés, la modulation ne représente que quelques centimes, sur une éco-contribution qui représente elle-même seulement quelques euros par rapport à des appareils coûtant eux des dizaines ou des centaines d'euros. L'incitation s'en trouve fortement limitée.

De la même manière, les critères d'écoconception sont difficiles à établir dans cette filière. Il y a souvent des contradictions entre les objectifs d'écoconception concernant la fin de vie, et le reste des phases du cycle de vie du produit. Un produit peu recyclable peut par exemple être un produit vertueux par ailleurs en termes de consommation d'énergie. La complexité et la multiplicité des objectifs, parfois concurrents, incitent les entreprises à faire des arbitrages, pas toujours optimaux en termes environnementaux.

Enfin, la filière DEEE se heurte à la limite de l'initiative purement française. Les modulations des éco-contributions appliquées en France ne sont pas incitatives sur un produit vendu partout dans le monde. L'Europe devrait engager un travail d'harmonisation si l'on veut, à terme, encourager l'écoconception par ce moyen.

### 3. Les modulations dans la REP papier

#### *a) Le barème éco-différencié*

Un barème existait auparavant à la tonne de papier, d'où une première incitation à la réduction des tonnages.

Ecofolio met en place, à compter de 2014, un barème éco-différencié pour la filière papier. Plusieurs critères sont pris en compte.

Le premier critère est le poids. Les metteurs sur le marché ayant émis moins de cinq tonnes ne sont pas tenus d'effectuer une déclaration auprès de l'éco-organisme. Au-dessus de ce seuil, l'éco-contribution est fixée à 50 euros HT par tonne.

Le deuxième critère est celui des fibres responsables. Si le papier est fabriqué à partir de fibre recyclé à plus de 50 %, un bonus de 10 % est appliqué. Pour les papiers non éligibles à ce bonus recyclé, il sera nécessaire de déclarer si les fibres sont issues de forêts gérées durablement (éco-label européen). Si tel n'est pas le cas, un malus de 5 % sera appliqué.

Enfin, un dernier critère, de recyclabilité, est prévu. Différents éléments perturbateurs peuvent intervenir dans la composition des papiers. Ils peuvent être de quatre types : teinte de la fibre, encres, colles, éléments non fibreux. Un malus de 5 % sera là encore appliqué, pour chaque élément perturbateur.

La limite maximale est fixée à trois malus par produit.

#### *b) Des résultats positifs*

Le taux de recyclage constaté en 2012 était de 47 %. C'est peu, d'autant que l'objectif pour 2018 est de 60 %. Ce taux a toutefois progressé de 14 % entre 2006 et 2012. La filière souffre, ainsi qu'indiqué précédemment, de certaines exemptions, notamment pour les déchets de papiers issus de la presse ou encore des documents officiels.

La part du gisement de papiers contenant des éléments perturbateurs est aujourd'hui estimée à 25 %, l'objectif étant de la ramener à 15 % d'ici 2018, grâce aux malus appliqués aux papiers contenant de tels éléments perturbateurs.

Des résultats ont déjà été obtenus en termes d'écoconception, par exemple concernant le grammage du papier : il a diminué de 15 % pour les prospectus publicitaires depuis la création d'Ecofolio il y a six ans.

De la même manière que pour les emballages, et contrairement aux déchets d'équipements électriques et électroniques, les critères sont plus simples à établir dans cette filière. Un travail sur l'écoconception a d'ailleurs été mené de longue date par Ecofolio, en particulier sur la problématique du

désencrage. Au sein de l'éco-organisme, il existe un comité de suivi des produits perturbateurs du recyclage. Cette problématique est en effet cruciale si l'éco-organisme veut espérer atteindre les objectifs très ambitieux de taux de recyclage qui lui ont été assignés à échéance 2018.

### **C. RENFORCER L'EFFET INCITATIF DES MODULATIONS D'ÉCO-CONTRIBUTION**

Au vu de ces éléments, vos rapporteuses ont la conviction que les modulations d'éco-contributions en fonction de critères environnementaux sont un outil utile pour encourager l'écoconception des produits et le recyclage matière.

Les REP ont eu dès l'origine deux facettes : **un volet curatif**, l'objectif étant de gérer des flux de déchets jusqu'alors peu ou mal captés, et de les valoriser en responsabilisant les metteurs sur le marché, et **un volet préventif**. Il s'agit alors de favoriser la réduction à la source des déchets, et l'écoconception.

Malgré des difficultés de mise en œuvre, et des résultats inégaux en fonction des filières, **le dispositif de modulation des contributions doit être étendu à toutes les REP, et les critères redéfinis à intervalles réguliers par concertation au sein des éco-organismes.**

Plusieurs points peuvent être améliorés.

#### **1. Augmenter l'ampleur des modulations**

Les modulations prévues dans les différents barèmes des filières REP sont aujourd'hui insuffisantes. Les montants en cause ne représentent qu'une fraction de la contribution, elle-même généralement minime par rapport au prix du produit. Si l'on souhaite que la contribution, assortie d'un éventuel bonus ou malus en fonction des caractéristiques d'écoconception du produit, ait un effet suffisamment incitatif pour que le fabricant modifie ses pratiques, il faut en faire augmenter progressivement l'ampleur.

<p><b>Recommandation n° 3 : augmenter progressivement l'ampleur des modulations des éco-contributions pour accroître leur effet incitatif en matière d'écoconception.</b></p>
---

## 2. Élargir les possibilités de modulation des barèmes à l'ensemble du cycle de vie du produit

Vos rapporteuses ont constaté au cours de leurs travaux que les objectifs en matière d'écoconception pouvaient fréquemment entrer en contradiction. Un produit écoconçu en vue de sa fin de vie ne sera pas nécessairement un produit qui consomme peu d'énergie, ou fabriqué dans des conditions limitant l'émission de gaz à effet de serre.

Au cours des auditions ont notamment été cités les exemples des lampes à mercure ou des automobiles. Une lampe contenant du mercure dure plus longtemps et consomme moins d'énergie. Le mercure est cependant une substance particulièrement dangereuse dont le traitement en fin de vie est coûteux et présente des risques. De la même manière, une automobile incorporant plus de métaux dans sa carrosserie sera plus facilement valorisable en fin de vie. Elle consommera cependant beaucoup plus de carburant qu'un véhicule conçu à partir de quantités plus importantes de plastiques, matière moins facilement recyclable.

Dès lors, afin de mieux prendre en compte les éventuelles contradictions existant dans les objectifs d'écoconception des produits, vos rapporteuses préconisent d'élargir la possibilité de modulation des contributions à l'ensemble du cycle de vie du produit.

L'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit à l'heure actuelle que « *les contributions financières visées aux articles L. 541-10-1 à L. 541-10-8 sont modulées en fonction de la prise en compte, lors de la conception du produit, de son impact sur l'environnement en fin de vie, et notamment de sa valorisation matière* ». Il s'agirait de le modifier pour faire disparaître le critère limitatif de la fin de vie.

Les modulations pourraient alors, par exemple, prendre en compte la durabilité des biens. Les contributions pourraient, dans ce but, différencier entre les durées de garanties commerciales proposées par le metteur sur le marché.

<p><b>Recommandation n° 4 : compléter l'article L. 541-10 du code de l'environnement afin d'élargir la possibilité de moduler les contributions en fonction de l'impact environnemental du produit tout au long de son cycle de vie.</b></p>
--

### 3. Développer la recherche pour créer de nouveaux outils en faveur de l'écoconception

Pour favoriser l'écoconception tout au long du cycle de vie des produits, des outils existent aujourd'hui. L'écoconception passe en effet par une bonne connaissance des impacts environnementaux du produit sur l'ensemble de son cycle, de sa fabrication à sa fin de vie.

On parle d'**analyse du cycle de vie**, ou ACV.

Les flux de matières et d'énergies entrants et sortants sont inventoriés pour chaque étape du cycle de vie. On procède ensuite à une évaluation des impacts environnementaux du produit à partir de ces données, en appliquant des coefficients préétablis pour calculer la contribution de chaque flux à divers impacts environnementaux : effet de serre, acidification, épuisement des ressources naturelles, quantité d'énergie utilisée, quantité de déchets produits, etc.

La motivation pour l'entreprise est bien sûr économique ; une telle approche permet en effet d'optimiser et réduire les coûts. Mais elle permet aussi de faire progresser l'écoconception.

Il ressort des auditions effectuées par vos rapporteuses que si l'ACV est un outil aujourd'hui assez largement utilisé par les grandes entreprises, cela reste un instrument coûteux et peu généralisé. Il est nécessaire que cette démarche s'étende progressivement aux petites et moyennes entreprises.

Les éco-organismes ont un rôle à jouer au niveau de la prévention et de la recherche et développement en matière d'écoconception. Vos rapporteuses préconisent que des cibles minimales d'investissement en matière de recherche et développement sur l'écoconception soient fixées aux éco-organismes, au moment de la détermination des cahiers des charges.

L'écoconception fait d'ores et déjà l'objet d'échanges sur les bonnes pratiques entre les professionnels. C'est notamment le cas dans la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques, avec le WEEE Forum, ou *waste electrical and electronic equipment Forum*. C'est une association regroupant, au niveau européen, les filières REP pour les DEEE. L'objectif est de proposer une plateforme pour échanger sur les pratiques en matière de fin de vie des produits, et améliorer les performances environnementales dans ce secteur.

Ces initiatives en faveur de la prévention des déchets doivent être encouragées.

**Recommandation n° 5 : fixer des cibles d'investissement pour la recherche en matière d'écoconception, en amont avec les industriels, dans les cahiers des charges des éco-organismes de chaque filière.**

**Recommandation n° 6 : encourager la prévention et les échanges d'expériences sur l'écoconception entre producteurs, sur le modèle de ce qui existe en Europe pour les DEEE.**

### III. CES RÉSULTATS MITIGÉS CONDUISENT À S'INTERROGER SUR L'EFFICACITÉ DE LA STRUCTURATION ET DU FONCTIONNEMENT DES FILIÈRES

#### A. DE LA COLLECTE DES FLUX DE DÉCHETS AUX DÉBOUCHÉS DU RECYCLAGE

##### 1. Une collecte imparfaite des gisements qui limite l'effet incitatif des modulations d'éco-contributions

Un des objectifs visés lors du lancement des différentes filières REP était d'améliorer la collecte de certains flux de déchets jusqu'alors peu ou pas du tout collectés. Le constat aujourd'hui est que les résultats sont très variables en fonction des filières, quand le chiffre est connu.

#### TAUX DE COLLECTE PAR FILIÈRE<sup>1</sup>

Filières	Quantités mises sur le marché	Quantités collectées	Taux de collecte
<b>Emballages</b>	Quantités mises sur le marché et contributantes : 4 684 000 (2010) et 4 762 000 (2012)	Donnée non suivie Estimation du CNR : 3 479 000 tonnes (2010)	Quantités collectées / quantités mises sur le marché et contributantes : 74 % (2010)
<b>Médicaments non-utilisés</b>	2,96 milliards de boîtes vendues (2011), 2,938 milliards (2012) soit 170 000 tonnes environ Estimation du gisement sur une année entre 24 000 et 29000 tonnes (étude de 2010). Gisement évalué à 23 300 tonnes (étude de 2012)	13402 tonnes (2010), 14271 tonnes (2012)	Quantités collectées/gisement : 46,2 % (2010), 60 % (2012)

<sup>1</sup> « Observatoire des filières à responsabilité élargie des producteurs en interaction avec le service public de gestion des déchets », Cercle national du recyclage, novembre 2012, et rapports annuels d'Eco-Emballages, Ecofolio et Cyclamed.

<b>Papiers graphiques</b>	Estimation du gisement mis en marché en 2011 : 4 millions de tonnes Quantités assujetties 2 200 000 tonnes (2010), 2 640 000 tonnes (2012) Quantités contribuanes 1 662 876 tonnes (2010), 1 692 240 tonnes (2012) Part du gisement concerné par la REP (quantités assujetties/gisement) : 54 % (2010) 66 % (2012) Quantités contribuanes/quantités assujetties : 75,6 % (2010), 64,1 % (2012)	Tonnage pris en charge par collectivités sous convention Ecofolio : 2 978 000 tonnes (2012)	
<b>DEEE</b>	Quantités mises sur le marché et contribuanes: 1 440 556 tonnes (2010), 1 373 407 tonnes (2012)	416 953 tonnes (2010), 452 733 tonnes (2012)	Quantités collectées/quantités mises en marché et contribuant : 29 % (2010), 33 % (2012)
<b>Piles et accumulateurs</b>	Quantités totales mises sur le marché : 33 398 tonnes (2010) Quantités mises sur le marché et contribuanes : 32 107 tonnes (2010) Quantités contribuanes/quantités mises sur le marché : 96,1 % (2010)	10 021 tonnes Eco-organismes et système individuel (2010)	Quantités collectées/quantités mises en marché et contribuant : 31 % (2010)
<b>Pneumatiques<sup>1</sup></b>	Quantités mises sur le marché : 465 323 tonnes (2010), Quantités mises sur le marché et contribuant : 356 060 tonnes (2010), 355 199 (2012)	335 969 tonnes (2010), 328 557 tonnes (2012)	Quantités collectées/quantités mises en marché et contribuant : 94 % (2010), 92 % (2012) Taux de collecte <sup>2</sup> : 106,10 % (2010)

<sup>1</sup> Sont ici uniquement prises en compte les données des deux principaux organismes, Aliapur et GIE FRP.

<sup>2</sup> Le taux de collecte correspond aux quantités de pneus usagés collectés par Aliapur et FRP l'année N sur les quantités de pneus mis en marché et contribuant à Aliapur et FRP l'année N-1.

À l'exception de la filière des pneumatiques, dans laquelle il est estimé que la majorité du gisement est capté malgré de nombreux dépôts sauvages, les taux de collecte sont encore souvent bas. Ces taux ne sont d'ailleurs pas connus car difficilement évaluables dans un certain nombre de filières.

Or, l'effet incitatif des modulations des éco-contributions sur l'écoconception se trouve nécessairement limité par le fait qu'on ne collecte pas la totalité du gisement. L'enjeu de l'amélioration du tri et de la collecte des différents gisements est donc central si l'on souhaite optimiser l'effet des barèmes éco-modulés dans les filières REP.

**La solution de la consigne**, pour augmenter la collecte de certains flux de déchets, a été suggérée à vos rapporteuses à plusieurs reprises au cours des auditions.

Un emballage consigné est un emballage pour lequel l'acheteur verse une somme d'argent qui lui est rendue lorsqu'il retourne l'emballage<sup>1</sup>. Dans la plupart des cas, ce système de consigne concerne les bouteilles. Deux types de consignes existent : la consigne pour réutilisation et la consigne pour recyclage.

En France, le système de consigne pour réutilisation qui existait sur tout le territoire a progressivement été abandonné à partir des années 1960, du fait notamment de l'avènement des emballages jetables.

La consigne existe pourtant toujours chez un certain nombre de nos voisins européens, généralement pour les bouteilles en verre et en plastique. L'ADEME a ainsi mené une étude comparative dans cinq pays : les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne, l'Autriche et la Suède.

---

<sup>1</sup> « Consignes pour les emballages boissons », ADEME, novembre 2011.

## SYSTÈMES DE CONSIGNES POUR RÉEMPLOI EN EUROPE

Pays	Système de consigne	Objectifs mise sur le marché d'emballages réutilisables	Résultats mise sur le marché d'emballages réutilisables	Taux de retour <sup>1</sup>	Taux de réutilisation <sup>2</sup>
Allemagne	Bouteilles en verre et en plastique Fût réutilisable supérieur à 10 litres	Ordonnance 2005 : 80 % des emballages mis sur le marché doivent être «réutilisables» ou «non réutilisables mais écologiquement avantageux»	2006 : 59,7 % d'emballages réutilisables ou écologiquement avantageux	Boissons sucrées : 98 % (2007) Bière 33cl verre (vendues en pack de 6) : environ 30-40 %	Boissons sucrées : 93-95 % (2007)
Autriche	Bouteilles en verre et PET (eaux minérales) Bouteilles standard en verre 50 cl (bière)	Accord volontaire 2005-2007 : 80 % de réutilisation ou de recyclage des emballages de boisson  50 % des emballages de bière en réutilisables	80,5 % de réutilisation / recyclage des emballages de boissons  75,3 % des bouteilles de bières réutilisables	98 % (2005)	Non déclaré
Danemark	Bouteilles en verre et PET	Consigne / décret 2002: 98 % de taux de retour pour les emballages réutilisables en 2008	104 % de taux de retour	101 % (2006) 104 % (2007)	Verre : 90 % Plastiques : 80 % (estimation 2006)

<sup>1</sup> Le taux de retour est défini par l'ADEME comme « tonnage ou volume d'emballages consignés collectés (retournés) comparé au tonnage ou volume d'emballages mis sur le marché (neufs ou réutilisés). Ce même indicateur est également utilisé dans le cadre de la consigne pour recyclage ».

<sup>2</sup> Le taux de réutilisation est défini par l'ADEME comme « tonnage ou volume d'emballages consignés remis sur le marché comparé au tonnage ou volume d'emballages mis sur le marché (neufs ou réutilisés) ».

<b>Pays-Bas</b>	Bouteilles en verre Bouteilles PET de capacité >0,5 L Fût et caisse	Pas d'objectifs	Non annoncé	~90-95 % (2006-2007)	Non déclaré
<b>Suède</b>	Bouteilles en verre et PET (PET jusqu'à 2007)	Pas d'objectifs	Non annoncé	Verre : 97 % Plastiques : 96 %	Verre : 93,5 % Plastiques : 82 %

Les taux de retour sont globalement élevés.

La consigne n'existe plus aujourd'hui en France que dans le circuit des cafés, hôtels et restaurants, pour les bouteilles en verre et les fûts, sans obligations réglementaires. Ce système présente des gains environnementaux importants en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, des émissions de polluants dans l'air et dans l'eau et de la quantité de déchets. Il permet ainsi d'éviter la production de 500 000 tonnes de déchets d'emballages.

Une extension de la consigne pour réutilisation aux emballages ménagers pourrait être envisagée. En effet, l'ADEME évalue que « *l'impact environnemental du verre re-remplissable peut être jusqu'à quatre fois plus faible que celui du verre à usage unique si les circuits de distribution sont courts (distance aller/retour inférieure à 260 km) et si la majorité des distributeurs sont équipés pour reprendre les emballages consignés* »<sup>1</sup>.

La consigne peut donc, sous certaines conditions, notamment d'organisation logistique, présenter un bilan environnemental intéressant. La consigne pour réemploi, en particulier, constitue une véritable solution de réduction à la source de quantité de déchets produite.

Au-delà des bouteilles en plastique et en verre, les piles pourraient être un gisement à étudier dans le cadre d'une consigne pour recyclage. Les gens trient en général leurs piles, mais vont rarement les déposer dans les points de collecte prévus à cet effet. Le flux pourrait être mieux collecté avec une incitation financière minime. L'enjeu est d'autant plus intéressant qu'il s'agit d'un flux de déchets particulièrement polluants.

<sup>1</sup> « Consignes pour les emballages boissons », ADEME, novembre 2011.

**Recommandation n° 7 : engager une réflexion sur l'opportunité de réintroduire une consigne en France sur un certain nombre de flux de déchets, tels que les bouteilles en plastique et en verre, mais également les produits polluants que sont les piles et batteries.**

Quelle que soit la solution retenue, vos rapporteuses insistent sur la nécessité d'amplifier l'effort de collecte des gisements contribuant aux filières REP dans un futur proche.

## **2. L'enjeu de la simplicité du geste de tri et de la limitation des coûts pour le citoyen**

Il est important pour vos rapporteuses que l'amélioration de la collecte ne se fasse pas au prix d'une complexification du geste de tri ou d'une hausse des coûts supportés pour le citoyen.

Les REP ont d'ailleurs largement contribué ces dernières années à une communication efficace sur le tri sélectif. On aurait en effet pu craindre que la multiplication des filières ne conduise à brouiller le message pour le citoyen. Cela n'a pas été le cas ; chacun se souvient sans difficulté des dernières campagnes de communication, tant des éco-organismes comme Eco-Systèmes, Eco-Emballages ou encore Ecofolio, que des agences d'État comme l'ADEME.

Ces campagnes doivent être poursuivies, et relayées sur le terrain par des initiatives locales.

**Recommandation n° 8 : poursuivre et accentuer l'effort de communication sur le geste de tri aux échelons national et local.**

Le geste de tri pourrait toutefois encore être simplifié. Les consignes varient fortement sur le territoire, en raison des systèmes de gestion des déchets existant localement. De la même manière, la variété de couleurs et de signalétiques des bacs de collecte nuit à la lisibilité du dispositif pour le citoyen. Les ménages étant de plus en plus mobiles sur le territoire national, une harmonisation progressive permettrait une simplification du geste, et dès lors une meilleure collecte, avec une diminution des refus de tri.

Plusieurs pistes alternatives de réflexion existent. Ainsi, le président du Conseil national des déchets préconise une division claire et simple dans la collecte entre les déchets secs et propres, d'une part, les déchets organiques, d'autre part. A charge pour la collectivité d'opérer un premier

tri. Les éco-organismes opérationnels prennent ensuite le relais et effectuent un second tri et valorisent le gisement.

**Recommandation n° 9 : harmoniser les consignes de tri sur le territoire ainsi que, progressivement, la signalétique des bacs de collecte.**

Vos rapporteuses tiennent enfin à souligner que la progression du tri et des collectes sélectives s'est généralement traduite par une augmentation des coûts de gestion des déchets pour le citoyen. Le recyclage, censé aboutir à une optimisation des coûts tant économiques qu'environnementaux, ne peut rester durablement associé à une hausse des coûts. **Les comportements de tri et de recyclage, vertueux écologiquement, devraient être récompensés, et non constamment pénalisés financièrement.**

**Recommandation n° 10 : éviter l'augmentation du coût de la gestion des déchets pour le contribuable.**

### 3. Des débouchés à développer pour les filières de recyclage

La question du développement de filières de recyclage en France impose de s'interroger sur les débouchés possibles pour les matières premières « secondaires » produites.

Le secteur du recyclage représentait en 2012 un total de 1 950 entreprises dans les activités de récupération, de recyclage et de valorisation. Il employait 33 400 personnes, avec une hausse légère de 1 % par rapport à 2011. Les investissements ont augmenté en moyenne de 9 % par an depuis 2007. Au total, 44,25 millions de tonnes de matière première recyclée ont été produites en 2012, dont 35,455 millions commercialisées en France, et 7,88 millions de tonnes exportées. Le chiffre d'affaires était de 12,4 milliards d'euros<sup>1</sup>.

C'est donc une filière dynamique, avec un potentiel fort de création d'emplois non-délocalisables sur le territoire.

Les entreprises sont cependant parfois confrontées à des difficultés pour trouver des débouchés pour leurs produits en France, soit du fait du ralentissement de l'activité économique et de la faiblesse de la demande émanant des différentes filières industrielles, soit de l'existence de certains

---

<sup>1</sup> « Le marché du recyclage et de la valorisation en 2012 », FEDEREC (fédération des entreprises de recyclage).

verrous psychologiques ou réglementaires qui limitent encore le recours à des produits issus du recyclage.

S'il n'y a pas un marché suffisant en France pour les produits recyclés, l'incitation à éco-concevoir et à développer de véritables filières industrielles locales de recyclage s'en trouve limitée.

Dans ce cadre, vos rapporteuses estiment que la commande publique pourrait jouer un rôle incitatif, et soutenir la demande de matières recyclées.

**Recommandation n° 11 : encourager la commande publique à recourir aux matières premières recyclées, afin d'augmenter les débouchés pour la filière du recyclage et inciter à l'écoconception.**

## *B. LE CONTRÔLE ET LA RÉGULATION DES ÉCO-ORGANISMES*

### **1. Un manque de contrôle pointé du doigt par les principaux acteurs de la politique des déchets**

Au cours des travaux de la mission, plusieurs difficultés tenant au manque de régulation et de contrôle des éco-organismes par les pouvoirs publics ont pu être constatées. Ce manque de régulation participe probablement de relations relativement tendues avec les collectivités territoriales, et également les industriels du déchet.

Il est généralement reproché aux éco-organismes d'agir en toute indépendance, hors de tout contrôle sérieux de l'État. Or, ils sont dans la plupart des cas **en situation de monopole réglementaire** pour le financement ou la gestion des flux de déchets soumis à REP. Cette situation avantageuse, justifiée, entre autre, par des objectifs environnementaux, devrait avoir pour corollaire un contrôle renforcé et constant. Force est de constater que ce n'est aujourd'hui pas le cas.

Plus généralement, l'éco-organisme doit demeurer un outil au service des pouvoirs publics, et pas seulement des entreprises, puisqu'il applique des lois. Il ne doit en aucun cas être au service de lui-même.

Dans un avis du 13 juillet 2012 concernant le secteur de la gestion des déchets couvert par le principe de la responsabilité élargie du producteur, l'Autorité de la concurrence s'est prononcée sur le respect des règles de la concurrence par les éco-organismes, et en particulier sur les risques qu'ils pouvaient faire peser sur le marché du traitement des déchets et sur celui de la vente des matières qui en sont issues. Elle était en l'espèce saisie par la Fédération nationale des activités de dépollution et d'environnement (FNADE). Elle conclut dans son avis que le rôle des éco-

organismes est compatible avec le droit de la concurrence, mais que le pouvoir de structuration qui leur est conféré doit imposer certaines exigences de transparence.

Le pouvoir d'influence des éco-organismes est considérable : ils se trouvent sur le marché, face aux industriels et aux collectivités, en position de financeurs, prescripteurs, contrôleurs et donneurs d'ordre. Leur situation monopolistique a conduit à une forte concentration de la demande dans le secteur du traitement des déchets.

L'Autorité de la concurrence recommandait donc qu'une étude d'impact concurrentiel précède toute future création de filières REP, et que le contrôle de l'Etat et les obligations de transparence soient renforcés pour les éco-organismes.

## **2. La mauvaise régulation des éco-organismes : un frein pour la collecte des gisements et le développement de l'écoconception**

Le manque de contrôle sur les filières contribue, entre autres causes, à ne pas collecter l'intégralité des gisements, et à ne pas percevoir toutes les contributions dues par les entreprises au titre des REP.

### *a) Les amendes administratives pour les entreprises non déclarantes*

Certaines entreprises ne déclarent pas leurs gisements, ou pas en intégralité, ce qui conduit à une mauvaise collecte et à un sous-financement de la gestion des déchets dans certaines filières.

L'article L. 541-10 du code de l'environnement prévoit des amendes administratives envers les entreprises redevables et non-contributrices à la REP. Le non-respect de l'obligation de contribuer à la REP par une entreprise est comprise au sens large et inclut notamment « *l'absence d'adhésion et de contrat avec l'éco-organisme, le non-paiement en totalité ou partiellement de l'éco-contribution, l'absence de déclaration, la déclaration inexacte* ».

L'amende administrative est censée remplir une fonction répressive, pour pénaliser l'infraction, une fonction curative, pour que le metteur sur le marché contribue à la REP, et une fonction dissuasive, pour inciter l'ensemble des metteurs sur le marché à respecter leurs obligations.

La recherche et l'identification des non-contributeurs doivent être effectuées par l'éco-organisme, qui transmet les éléments nécessaires à l'instruction au ministère chargé de l'environnement. La direction générale de la prévention des risques instruit ensuite le dossier, qui débouche, le cas échéant, sur le prononcé d'une amende administrative.

Au-delà de l'amende, l'entreprise devra payer une éco-contribution de régularisation pour l'année en cours. En fonction des éco-organismes, elle devra également payer une éco-contribution pour les années antérieures.

En pratique, à l'heure actuelle, le contrôle opéré sur les entreprises non déclarantes est minimal. Ce contrôle devra être significativement renforcé. En effet, les modulations des éco-contributions en fonction de critères environnementaux ne peuvent être incitatives que si on améliore la collecte du gisement et la participation de toutes les entreprises concernées à leurs REP respectives.

**Recommandation n° 12 : faire appliquer strictement la réglementation relative aux entreprises non déclarantes au sein de chaque filière, et majorer, le cas échéant, les amendes administratives encourues.**

Au-delà des entreprises non déclarantes, les éco-organismes et le ministère devraient également contrôler de manière plus stricte le respect par les entreprises des critères d'écoconception de leurs produits déclarés.

**Recommandation n° 13 : renforcer le contrôle du respect par les entreprises des critères d'écoconception des produits déclarés pour bénéficier des barèmes plus avantageux accordés aux produits écoconçus.**

*b) Le contrôle de la gestion financière des éco-organismes*

A la suite du scandale autour des placements hasardeux d'Eco-Emballages en 2008, une réflexion a été engagée sur le contrôle de la gestion financière des éco-organismes. En effet, ce scandale était emblématique, non pas de la gestion globale des éco-organismes, dans la mesure où le cas semble isolé, mais bien de l'opacité dans laquelle ces structures opèrent, alors même que leur sont déléguées des missions qui s'apparentent à des missions de service public.

En réponse à ces événements, le rôle des **censeurs d'État** au sein de chaque filière a été renforcé.

À l'origine, la présence d'un censeur d'État au sein du conseil d'administration d'Eco-Emballages est la contrepartie d'un avantage fiscal. Il existe un décalage comptable structurel entre l'encaissement des contributions des industriels par l'éco-organisme et le versement des soutiens aux collectivités territoriales. Des excédents d'exploitation sont constatés. Ces excédents ne sont pas fiscalisés, conformément à un accord passé avec le ministre de l'économie et des finances en 1997. Ils sont passés

dans le bilan des éco-organismes en provisions pour charges futures. La contrepartie en était la nomination d'un censeur d'État, dont le rôle était cependant mal défini.

Après la crise de 2008 chez Eco-Emballages, le rôle du censeur d'État a été précisé et inscrit dans la loi. L'article 46 de la loi Grenelle I prévoit qu'un censeur d'État assiste aux réunions du conseil d'administration des éco-organismes. Il peut demander communication de tout document lié à la gestion financière de l'organisme. En outre, l'éco-organisme ne peut procéder qu'à des placements sécurisés, dans des conditions validées par le conseil d'administration après information du censeur d'État. L'article L. 541-10 du code de l'environnement, issu de la loi Grenelle II, renvoie à un décret la définition des missions et modalités de désignation du censeur d'État.

Le décret du 19 avril 2011 prévoit que les fonctions de censeur d'État sont exercées par des membres du service du contrôle général économique et financier. Il doit veiller à ce que les éco-organismes disposent, pendant toute la durée de leur agrément, des capacités financières qui leur ont permis d'obtenir cet agrément. Le censeur d'État peut faire procéder à tout audit en rapport avec sa mission s'il l'estime nécessaire. De la même manière, il rend compte aux ministres chargés de l'écologie, de l'industrie et de la santé, dans un rapport, à chaque fois qu'il le juge nécessaire.

Le contrôle financier des éco-organismes est ainsi encadré strictement, et doit, en principe, prévenir la reproduction de crises passées.

### *c) Le contrôle du commerce en ligne*

Les obligations issues des filières s'imposent à l'ensemble des fabricants, importateurs, distributeurs, plus largement metteurs sur le marché des produits concernés sur le territoire national. En pratique toutefois, certains metteurs sur le marché, par le biais de **la vente à distance par internet**, ne remplissent pas leurs obligations et s'exonèrent des contributions qu'ils devraient normalement verser aux éco-organismes. Ce phénomène est particulièrement sensible dans les filières des déchets d'équipements électriques et électroniques, des déchets d'ameublement, et du textile.

Ce contournement de la législation en vigueur met en péril la viabilité financière des filières de recyclage existantes, puisque ces produits qui n'ont pas contribué seront pourtant bien pris en charge dans les structures prévues par les filières. Ce non-respect de la réglementation fait en outre subir une distorsion de concurrence aux entreprises basées sur le territoire national, au profit d'entreprises basées à l'étranger.

Pour résoudre ce problème, une proposition, soutenue notamment par l'éco-organisme Eco-Mobilier, consisterait à exiger que tout vendeur par

communication à distance établi dans un Etat membre de l'Union européenne et vendant des produits en France désigne un mandataire en France, qui assurerait les obligations du vendeur à distance et verserait les contributions dues sur les produits vendus.

Vos rapporteuses, conscientes de la difficulté pratique à réglementer ce commerce transfrontalier, souscrivent néanmoins à la nécessité de trouver rapidement une solution à cette problématique, et de renforcer les moyens de contrôle de l'Etat sur ces entreprises non déclarantes basées à l'étranger et faisant du commerce en France.

**Recommandation n° 14 : engager une réflexion, y compris au niveau européen, sur des mesures de contrôle du commerce en ligne afin de garantir une concurrence non faussée.**

### **3. Renforcer le contrôle de l'Etat sur les filières REP**

De manière générale, vos rapporteuses ont acquis la conviction, au cours de leurs travaux, qu'il fallait renforcer le droit de regard de l'Etat sur les différentes filières REP. Malgré de nombreux efforts effectués ces dernières années et détaillés précédemment, une certaine opacité persiste, confortée par le manque de moyens de l'administration pour mener à bien sa mission de régulation et de contrôle.

Dans la mesure où le budget des différents éco-organismes dépasse aujourd'hui, et de loin, les moyens alloués par le ministère chargé de l'environnement et par l'ADEME à la politique des déchets et aux REP<sup>1</sup>, une solution serait de faire contribuer les filières, à hauteur d'un prélèvement qui resterait modeste pour financer le contrôle.

**Recommandation n° 15 : utiliser une partie des contributions perçues par les éco-organismes dans chaque filière, à hauteur de 1 % par exemple, pour financer un meilleur contrôle des éco-organismes. Le contrôle ainsi financé pourrait notamment porter sur le commerce en ligne et sur les non déclarants.**

---

<sup>1</sup> Pour donner un ordre de grandeur, les contributions financières recueillies par les filières REP atteignaient en 2011 un total de 926 millions d'euros. Ce chiffre est à mettre en lien avec les 193 millions d'euros dont disposait l'ADEME en autorisations d'engagement dans le cadre de la loi de finances pour 2013.

## C. LA GOUVERNANCE DES ÉCO-ORGANISMES

### 1. Rationaliser la gouvernance au sein de chaque filière

Le nombre d'éco-organismes varie en fonction des filières. Dans certaines filières récentes, comme celle des déchets d'équipements électriques et électroniques, le choix a été fait de prévoir plusieurs éco-organismes, en l'espèce quatre au total, afin d'encourager une certaine concurrence. Nous ne sommes cependant pas ici sur un marché à proprement parler.

Vos rapporteuses estiment que cette structuration n'est pas optimale. La concurrence entre éco-organismes n'est pas souhaitable, dans la mesure où la multiplicité des éco-organismes dans une même filière peut encourager le *dumping* afin d'attirer des adhérents, ce qui nuit à la performance de la filière en matière de collecte du gisement et de traitement des déchets, et aux modulations des éco-contributions et à l'écoconception. Lorsqu'il n'y a qu'un seul éco-organisme, en revanche, le coût de fin de vie n'est plus un enjeu concurrentiel entre les industriels.

En outre, il a été indiqué à plusieurs reprises à vos rapporteuses au cours de leurs auditions que la multiplicité des éco-organismes ne changeait rien en pratique à la situation de monopole de cette structure, pour les industriels du déchet et pour les collectivités territoriales.

Vos rapporteuses préconisent donc de rationaliser progressivement la gouvernance au sein de chaque filière, afin qu'il n'y ait plus qu'un éco-organisme par flux de déchets. Le flux de déchets est en effet la bonne échelle : il peut y avoir deux éco-organismes dans une même filière, du moment qu'ils ne gèrent pas le même gisement. Ainsi, dans la filière DEEE, Récylum s'occupe des lampes et des DEEE professionnels. Il faudrait en revanche réduire le nombre d'éco-organismes gérant les DEEE ménagers.

**Recommandation n° 16 : rationaliser les filières existantes en ne prévoyant qu'un éco-organisme par flux de déchets. Ne plus créer de filières comprenant plusieurs éco-organismes par flux de déchets.**

### 2. Replacer l'État au cœur de la gouvernance globale des différentes filières REP

La gouvernance des filières REP est constituée aujourd'hui d'une architecture complexe d'observatoires et de commissions diverses.

L'**observatoire des filières** a été confié à l'ADEME. Ses missions sont de gérer les données fournies par les producteurs, les distributeurs et les

opérateurs, de publier des rapports annuels de l'Observatoire des filières, et de conduire des évaluations du fonctionnement des filières.

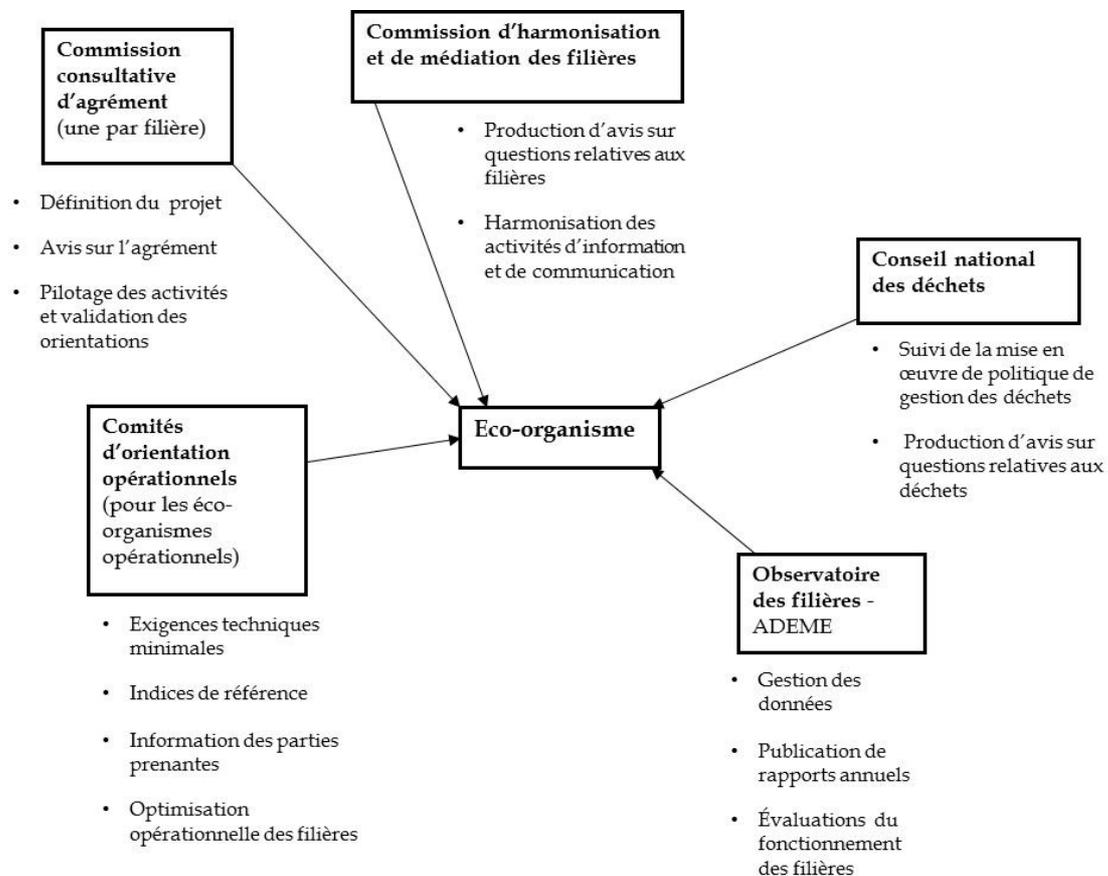
Chaque filière dispose en outre d'une **commission consultative de suivi ou d'agrément**. Cette commission réunit les ministères de l'écologie, de l'intérieur et de l'économie, l'ADEME, les metteurs sur le marché, les distributeurs, les collectivités territoriales, les associations de consommateurs, les associations de protection de l'environnement, et les entreprises de collecte et de traitement des déchets. La commission d'agrément a pour mission de définir le projet pour la filière, de prononcer un avis motivé sur l'agrément, ou le ré-agrément, des éco-organismes, de piloter l'activité et de valider les orientations de la REP.

Une **commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets**, rattachée au Conseil national des déchets, a été créée par l'article 46 de la loi Grenelle I. Cette commission rend des avis au ministère de l'écologie sur les projets réglementaires relatifs aux filières, sur les programmes annuels des éco-organismes, et plus largement sur toute question relative aux filières. Son travail porte notamment sur l'harmonisation et la coordination entre filières REP des actions de communication et d'information à destination des utilisateurs de produits soumis à REP.

Le **Conseil national des déchets** a été créé par le décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001. Il a pour mission de suivre la mise en œuvre des orientations de la politique de gestion des déchets, et de rendre, sur saisine du ministre chargé de l'écologie, des avis sur des questions relatives aux déchets.

Enfin, les filières disposent de **comités d'orientation opérationnels** qui organisent le dialogue entre les éco-organismes et les opérateurs. Ils traitent des exigences techniques minimales et des méthodes de mesure, des indices de référence et de leur périodicité, de l'information des parties prenantes et de l'optimisation opérationnelle de chaque filière.

## GOUVERNANCE DES FILIÈRES REP



Cette gouvernance est peu lisible, et se trouve en pratique largement dominée par les metteurs sur le marché des produits soumis à REP. Cet état de fait n'est pas contraire à la logique qui a présidé à la mise en place des filières REP en France. L'objectif était en effet de faire porter la responsabilité aux producteurs, et leur faire prendre conscience de l'impact de la fin de vie de leurs produits. Cette responsabilisation est nécessaire pour assurer le traitement de certains flux de déchets, mais aussi pour encourager les industriels à éco-concevoir.

**Le pouvoir de contrôle de la puissance publique devrait cependant être réaffirmé.** Le système ne contribue pas forcément aujourd'hui à mettre en place une modulation des éco-contributions incitative en termes d'écoconception ou de prévention.

Sur ce point, vos rapporteuses partagent la recommandation des députés Jean-Jacques Cotel et Guillaume Chevrollier<sup>1</sup> sur la nécessité de limiter la place des industriels au moment de la définition du cahier des

<sup>1</sup> Rapport d'information des députés Jean-Jacques Cotel et Guillaume Chevrollier sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs, 10 septembre 2013

charges de l'éco-organisme par la commission consultative d'agrément. Ce moment est déterminant pour la fixation d'objectifs ambitieux en termes d'écoconception notamment. S'il est impératif d'entendre les éco-organismes et de travailler en concertation avec eux, le dernier mot doit toutefois revenir à l'Etat.

**Recommandation n° 17 : maintenir la présence de représentants des éco-organismes au sein des commissions consultatives d'agrément dans chaque filière, mais ne leur donner qu'un rôle consultatif au moment de la définition des cahiers des charges.**

### **3. Faire une pause dans la création de filières tant que les réserves émises dans le rapport ne seront pas levées**

#### *a) Les adaptations de périmètre auxquelles il pourrait être procédé*

Plusieurs modifications pourraient être apportées au périmètre des filières existantes.

- **La filière papier**

Concernant la filière papier, le débat récurrent porte sur **l'intégration de la presse**, et notamment des magazines, dans le champ des contributeurs. Lors de l'audition de l'éco-organisme Ecofolio, il a été indiqué à vos rapporteuses que **le taux de recyclage du papier en France n'était que de 47 %**, contre plus de 60 % en moyenne en Europe, taux atteignant 75 % en Allemagne et 69 % au Royaume-Uni<sup>1</sup>.

La filière est freinée du fait de l'exonération d'éco-contribution accordée à près de 34 % des tonnages de papier produits, dont une part significative aux publications de presse, par l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

Le sujet est sensible dans la mesure où les éditeurs de presse sont aujourd'hui économiquement affaiblis, et du fait de la particularité de ce secteur, essentiel à la démocratie.

Le manque à gagner est financé par les collectivités territoriales, en charge de la gestion des déchets, et donc par le contribuable, par dérogation au principe du pollueur-payeur. Amorce évalue **ce manque à gagner à**

---

<sup>1</sup> Audition Ecofolio, mercredi 29 mai 2013.

**36 millions d'euros par an**, sur la base d'une participation d'Ecofolio à hauteur de 20 %<sup>1</sup>.

Une **convention d'engagement volontaire** a été signée en juillet dernier entre six organisations syndicales représentatives des éditeurs de presse et l'éco-organisme Ecofolio, en présence des ministres de la culture et de l'environnement. Cette convention de trois ans a pour objectif de sensibiliser les lecteurs au sujet du recyclage au moyen d'actions de communication réalisées par la presse à titre gracieux.

Si la nécessité de prendre en compte les difficultés financières de la presse se justifie, il reste que les quantités de papier non soumises à contribution remettent en cause l'efficacité environnementale et l'atteinte des objectifs de cette filière REP.

Vos rapporteuses estiment ainsi qu'il est souhaitable d'élargir la filière à la presse, dans un premier temps à la presse gratuite, et aux magazines. Des amendements en ce sens ont été déposés à chaque projet de loi de finances depuis plusieurs années consécutives par Gérard Miquel, sénateur et président du Conseil national des déchets. Il convient d'adopter cette extension afin de viabiliser la filière et d'améliorer le recyclage du papier en France.

**Recommandation n° 18 : inclure la presse, dans un premier temps la presse gratuite et les magazines, dans la REP papier.**

- **La filière emballages**

Concernant la filière emballages, il convient de rappeler que jusqu'en 2010, les emballages liés à la consommation hors foyer n'étaient pas inclus dans la filière REP. Or, ce gisement représentait environ un million de tonnes, soit 21 % du gisement total des emballages ménagers<sup>2</sup>.

La situation a été corrigée lors du dernier agrément accordé aux éco-organismes chargés de prendre en charge les emballages usagés : les emballages liés à la consommation hors-foyer sont désormais intégrés au cahier des charges. Cet ajustement constitue une application de l'article 46 de la loi Grenelle I, qui disposait que « *dans le cas particulier des emballages, le financement par les contributeurs sera étendu aux emballages ménagers consommés hors foyer* ».

Une extension de la filière devrait en revanche être envisagée en ce qui concerne **les films plastique**. Lors de l'audition de Gérard Miquel, il a été indiqué à vos rapporteuses que les films plastique représentent **un**

<sup>1</sup> « *Recyclage des imprimés : la Presse a-t-elle démissionné de ses obligations environnementales ?* », *Actu-environnement*, 22 juillet 2013.

<sup>2</sup> « *Le gisement des emballages ménagers en France. Évolution 1994-2009* », ADEME.

**gisement de 200 000 tonnes en France.** Il s'agit donc d'un gisement considérable, tant en termes de potentiel d'emploi dans les unités de recyclage que de performance environnementale. Gérard Miquel a développé dans le Lot un système de tri et de traitement permettant de valoriser ce gisement. Cette expérience devrait être étudiée afin d'être progressivement étendue à d'autres régions.

**Recommandation n° 19 : développer le recyclage des films plastique en s'appuyant notamment sur les initiatives innovantes menées par certaines collectivités territoriales.**

- **La filière DASRI**

Concernant la filière des déchets d'activités de soins à risque infectieux, il a été signalé en audition à vos rapporteuses qu'une précision juridique devait être apportée au code de la santé publique concernant les entreprises soumises à l'obligation de contribution dans cette REP.

Lors de la mise en place de la filière, la définition des personnes entrant dans le champ de l'obligation s'est fondée sur les notions déjà présentes dans ce code. Or, les travaux menés lors du lancement de cette filière ont mis en lumière un vide juridique au niveau de la définition du champ des contributeurs, qui pourrait permettre à certaines entreprises de ne pas se soumettre à la réglementation. Pour éviter toute perte de contributions, la notion de metteur sur le marché doit s'entendre de manière plus large que la définition qui en est actuellement donnée dans le code de la santé publique, et **comprendre les distributeurs et les importateurs, lorsqu'ils sont les premiers metteurs sur le marché national.**

La filière étant en cours de lancement, il est nécessaire pour sa pérennité de procéder à cet ajustement afin de garantir un financement cohérent et complet du traitement du gisement de déchets d'activités de soins, traitement d'autant plus important qu'il représente un enjeu de santé publique majeur.

**Recommandation n° 20 : inclure expressément les distributeurs et importateurs de médicaments et de dispositifs médicaux dans le champ des contributeurs à la filière DASRI.**

La mise en place de la filière DASRI s'est heurtée à **une forte réticence de l'ordre professionnel des pharmaciens.** Le sujet de l'emplacement des points de collecte a en particulier été un point d'achoppement.

L'agrément de l'éco-organisme DASTRI, en date du 12 décembre 2012, lui a donné neuf mois pour lancer la filière opérationnelle et constituer un réseau de collecte, sur la base du volontariat. Au-delà des neuf mois, échus fin septembre dernier, les préfets pourront imposer un système de collecte sur le territoire restant non maillé.

La filière DASRI présentant un risque en termes de santé publique, l'éco-organisme est contraint de collecter les déchets sous trois mois. Cette obligation complexifie fortement l'organisation logistique de la filière, dans la mesure où le gisement ne représente, en outre, que 360 tonnes sur les centaines de millions de tonnes de déchets produites chaque année. Par comparaison, les boîtes mises à disposition dans les officines pour collecter les seringues représentent 1 200 tonnes...

Le cahier des charges de l'éco-organisme impose de s'appuyer sur les dispositifs de collecte déjà existants. 5 700 points de collecte existent aujourd'hui, couvrant 96 % du territoire. DASTRI a fait le choix de reprendre l'intégralité de l'existant.

La question de la **distorsion de concurrence** a été avancée, entre les officines disposant d'un point de collecte et celles n'en disposant pas. L'Autorité de la concurrence a tranché le débat et estimé qu'il n'y avait pas distorsion, dans la mesure où les clients vont chercher leurs médicaments plus souvent qu'ils ne rapportent leurs déchets d'activités de soins.

Une solution d'équilibre suggérée par DASTRI afin de satisfaire la profession, en permettant tout à la fois une bonne collecte du gisement, serait de permettre le dépôt des DASRI dans toutes les officines qui le souhaitent, à charge ensuite au pharmacien de se charger du transport intermédiaire vers le point de collecte DASTRI le plus proche. Cette proposition permettrait de **garantir une bonne collecte du gisement, sans faire exploser les coûts de collecte en porte-à-porte pour l'éco-organisme.**

**Vos rapporteuses souscrivent à cette solution de sagesse.**

<p><b>Recommandation n° 21 : permettre le dépôt des DASRI dans toutes les officines en faisant la demande, à charge pour le pharmacien de gérer le transport intermédiaire vers le point de collecte le plus proche de l'éco-organisme.</b></p>
---

*b) La nécessité d'études d'impact préalables à toute création de filière*

Les REP doivent être adaptées au changement de modèle économique qui va s'imposer dans les années à venir du fait de la raréfaction des ressources.

Il existe toutefois un consensus aujourd'hui entre les différents acteurs sur le fait qu'il ne faut **pas créer de nouvelles filières pour l'heure**, mêmes si des pistes de création existent et pourraient être envisagées, et certainement **pas sans étude d'impact** comme cela a pu être le cas par le passé.

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, il y a en France seize filières à responsabilité élargie du producteur, contre cinq en moyenne dans les autres pays de l'Union européenne.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a produit en mars 2012 un rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets. Ce rapport relève que *« l'enjeu majeur en matière de responsabilité élargie des producteurs réside davantage dans l'optimisation des dispositifs existants ou en cours de mise en œuvre qu'en la création de nouvelles filières REP »*. Dès lors, une des orientations préconisées par le rapport est de mesurer par une étude d'impact préalable *« la pertinence environnementale du recours à une filière REP pour tout nouveau gisement »*.

Cette position a été réaffirmée dans la deuxième feuille de route pour la transition écologique issue de la conférence environnementale de septembre 2013. Elle précise *« qu'aucune nouvelle filière REP ne sera créée à court terme, afin de permettre collectivement l'amélioration des pratiques et résultats des filières existantes »*.

Vos rapporteuses souscrivent pleinement à cette volonté de se concentrer pour l'heure sur l'évaluation et l'optimisation de l'existant.

**Recommandation n° 22 : ne pas lancer de nouvelles filières REP avant d'avoir évalué le fonctionnement et de s'être assuré que les filières existantes ont atteint leurs objectifs. Faire précéder toute création future de filière d'une étude d'impact circonstanciée.**

L'impact des filières REP sur l'écoconception des produits est très variable en fonction des filières. L'effort est à poursuivre en accentuant l'effet incitatif des modulations de barème, en fixant des objectifs ambitieux de collecte et de recyclage, afin d'opérer une transition écologique vers l'économie circulaire.

La remise à plat des filières REP passera, plus globalement, par la fixation d'objectifs clairs de politique publique, par une amélioration de la collecte, une augmentation du contrôle de l'État et une rationalisation de la gouvernance des filières et des éco-organismes. D'ici là, il convient de faire une pause dans les créations de filières, pour mettre de l'ordre dans un système qui présente incontestablement des avantages, malgré des résultats largement perfectibles.

Vos rapporteuses estiment que la France se situe à un moment stratégique pour la redéfinition des objectifs de la politique des déchets.

La prévention des déchets et la valorisation matière, conformément à la directive cadre européenne, doivent être le socle d'une politique de long terme des déchets, qui s'appuie sur les trois piliers du développement durable, économique, social et environnemental.

La gestion des déchets a pris une importance grandissante pour les collectivités, tant du point de vue des finances que du rapport avec les habitants. Des évolutions considérables sont intervenues dans les vingt dernières années. Beaucoup a déjà été fait sous l'impulsion des directives européennes et de la prise de conscience de chacun de l'impact de notre mode de vie sur l'environnement.

Vos rapporteuses sont convaincues que la stratégie française pour les déchets devra répondre à plusieurs exigences.

Concernant le citoyen, vos rapporteuses constatent que la pression financière et politique est d'abord placée sur le citoyen-consommateur, désigné comme le pollueur, et de plus en plus ponctionné, alors même que lui sont imposées des obligations croissantes en matière de tri. Il lui est demandé de diminuer sa production de déchets, de financer pour une grande partie la gestion des déchets, tout en ayant un comportement le plus vertueux possible. C'est lui qui supporte la part la plus importante des coûts alors même qu'il subit les déchets et n'a pas le pouvoir d'intervenir en amont du cycle sur la fabrication, le conditionnement, la non-recyclabilité ou l'obsolescence programmée des produits. Il est important que la politique des déchets ne se traduise pas, à l'avenir, par un alourdissement supplémentaire des coûts pour le citoyen. Il s'agit là d'un enjeu d'équité et d'acceptabilité sociale.

Concernant le traitement des déchets, vos rapporteuses souhaitent rappeler l'exigence de proximité issue de la loi Royal de 1992. Il faut éviter au maximum le nomadisme des déchets. L'enjeu sous-jacent est celui du développement de l'emploi dans le cadre de filières territorialisées. Les débouchés se feront en partie dans l'économie sociale et solidaire et l'insertion. Il conviendra toutefois de rester attentif aux problématiques, réelles et sérieuses, de pénibilité du travail dans le secteur des déchets.

En matière de fiscalité, vos rapporteuses sont convaincues de la nécessité de fixer des objectifs réalistes et progressifs, prenant en compte le long terme. Il est important que la fiscalité des déchets ne soit pas considérée comme une fin en soi, mais soit bien conçue pour atteindre les objectifs de politique publique définis par le législateur et l'État pour la filière déchets. Il faudra, à cette fin, rendre effectif le principe édicté dans le Grenelle : la fiscalité des déchets doit être affectée intégralement à la politique de gestion des déchets.

Vos rapporteuses préconisent de réduire la différence tarifaire entre tonnes enfouies et tonnes incinérées, qui pénalise aujourd'hui particulièrement les zones rurales, pour lesquelles le stockage reste pourtant la solution la plus adaptée et où les conditions de cet enfouissement ont pu être largement améliorées. Chaque territoire hérite d'infrastructures historiques. Ne pénalisons pas aveuglément un mode de traitement par rapport à un autre. L'enjeu important est celui de l'adéquation entre le projet et le territoire.

Il est également important de cesser de changer d'échelle de gouvernance en matière de déchets. Les départements se sont aujourd'hui saisis des plans de prévention des déchets. Il n'est pas opportun de changer de niveau, pour passer à la région par exemple. Laissons la compétence aux départements.

De manière générale, vos rapporteuses ont pu constater au cours de leurs travaux qu'une des attentes principales, partagées par tous les acteurs du secteur des déchets, est celle de la prévisibilité et de la stabilité des normes. C'est valable pour le citoyen, pour la collectivité territoriale, pour l'industriel. Profitons de la période charnière qui s'ouvre pour redéfinir, en concertation avec les parties prenantes, les objectifs à atteindre pour les années à venir.

La gestion des déchets ménagers, compétence des communes ou de leurs groupements, et qui doit à l'avenir le rester, a encore de belles marges de progrès devant elle pour rendre le meilleur service au moindre coût.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le 13 novembre 2013, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire examine le rapport d'information sur les filières à responsabilité élargie des producteurs et l'écoconception.**

**M. Raymond Vall, président.** – La commission a confié, il y a quelques mois, l'élaboration d'un rapport d'information sur les filières à responsabilité élargie des producteurs au binôme composé d'Evelyne Didier, présidente du groupe d'études « déchets » rattaché à notre commission, et Esther Sittler.

Je sais que vous avez procédé à un grand nombre d'auditions et que vous avez engagé une réflexion très approfondie sur le bilan de ces filières REP. Nous sommes impatients de connaître vos conclusions car nous recueillons tous sur le terrain des observations sur le fonctionnement de ces filières. Il y a certainement des domaines dans lesquels la situation actuelle peut être améliorée et je sais que c'est précisément avec cet état d'esprit constructif que vous avez abordé le sujet.

**Mme Évelyne Didier, rapporteure.** – Les filières à responsabilité élargie des producteurs, dites filières REP, se sont multipliées depuis l'adoption des lois Grenelle en 2009 et 2010. Seize sont aujourd'hui opérationnelles en France, dans des domaines aussi variés que les déchets d'emballages, d'équipements électriques et électroniques, d'ameublement ou encore de papier. Nous avons choisi de nous concentrer sur l'évaluation de l'impact des REP sur l'écoconception des produits.

Les REP sont issues d'une réflexion européenne sur la notion de pollueur-payeur. Elles visent à internaliser les coûts environnementaux dans le prix du produit. En principe, le metteur sur le marché est de cette manière rendu responsable de la fin de vie de ses produits et incité à se tourner vers l'écoconception. Le coût de collecte et de traitement des déchets est ainsi transféré des collectivités territoriales vers les producteurs, et donc des contribuables vers les consommateurs. Cette nouvelle approche n'est sans doute pas étrangère au fait que les déchets, considérés comme générateurs de dépenses, deviennent progressivement générateurs de recettes.

Des éco-organismes sont chargés d'organiser la fin de vie des produits dans les différentes filières et de permettre l'atteinte des objectifs fixés par les pouvoirs publics. Ils sont depuis plusieurs années sous le feu de critiques appuyées. Il est souvent avancé que les créations de filières ont été trop nombreuses ou trop rapides, et que la situation de monopole dans laquelle sont placés ces organismes, tant vis-à-vis des collectivités

territoriales que des professionnels du déchet, explique la faiblesse de l'incitation à l'écoconception.

Le bilan est d'autant plus nécessaire que le contexte environnemental et économique global impose aux gouvernants, de manière urgente, de se poser la question de la gestion de la pénurie et de la rareté des ressources. Au-delà de l'enjeu de la réduction à la source des déchets, la production de matières premières dites « secondaires », à partir de la valorisation matière des déchets, constitue sans doute l'une des réponses à cette question d'avenir. La politique des déchets a donc un rôle important à jouer. C'est pourquoi il convient de tirer le bilan de l'apport des différentes filières REP à l'écoconception des produits.

Des textes successifs ont édicté les grands principes de la politique des déchets en France depuis le milieu des années 1970. Les nouvelles fondations ont été posées par la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération de matériaux. Elle reconnaît la compétence communale, donne une définition du déchet et pose le principe du pollueur-payeur. La loi du 13 juillet 1992, dite loi Royal, a complété et renforcé ce dispositif en introduisant le principe de proximité. La création des filières de responsabilité élargie des producteurs s'inscrit dans ce paysage normatif. Elle approfondit la logique du pollueur-payeur initiée par la loi de 1975, en l'appliquant cette fois à certains gisements de déchets ménagers.

Dès l'origine, l'objectif assigné à la REP est triple. Il s'agit de transférer la responsabilité du traitement de certains flux de déchets des communes vers les producteurs, et donc du contribuable vers le consommateur, mais surtout du secteur public vers le secteur privé. Les REP doivent créer des incitations afin que les producteurs prennent davantage en compte les aspects environnementaux dans le cadre de la conception des produits, autrement dit par l'écoconception. Le développement du recyclage est encouragé par le biais d'objectifs chiffrés à atteindre pour chaque filière. En vue d'inciter les producteurs à l'écoconception, les contributions versées aux éco-organismes peuvent être modulées en fonction des possibilités de valorisation des produits en fin de vie.

Le fait est que le contexte environnemental et économique actuel rend primordiale la valorisation des déchets. Au-delà même de l'enjeu économique, en termes de balance commerciale et de développement de l'emploi en France, le coût environnemental et sanitaire de l'exploitation inconsidérée des matières premières et des ressources naturelles va croître dans les prochaines années. Cette exploitation effrénée se traduit en pratique par une hausse des émissions de polluants, des atteintes de plus en plus nombreuses aux écosystèmes, et une production croissante de gaz à effet de serre, avec les effets que l'on connaît sur le changement climatique. Sur le plan économique, la hausse des quantités de matières premières extraites est préoccupante, d'autant qu'elle s'accompagne d'une hausse générale des prix des matières premières depuis le début des années 2000, conjuguée à une

forte volatilité des marchés. Le marché des matières premières s'est financiarisé et la spéculation s'est fortement développée.

Dans ce contexte, les terres rares en particulier deviennent un enjeu crucial. Les équipements électriques et électroniques en incorporent des quantités non négligeables. Or, la problématique des terres rares réside aujourd'hui dans leur faible disponibilité, dans leur exploitation difficile et dans leur production quasiment exclusive par la Chine. Leur recyclage est un impératif qui doit devenir une priorité dans le cadre des filières REP.

Il convient donc de fixer, par la loi, les grands principes des REP, avec des cibles claires et partagées en matière de taux de collecte et de taux de recyclage, et une affirmation forte de l'objectif d'écoconception comme moyen de réduire la production de déchets dans une démarche de prévention.

**Mme Esther Sittler, rapporteure.** – Nous nous sommes penchées en détail sur l'efficacité du principal outil d'écoconception des produits dans les filières REP, à savoir la modulation des contributions en fonction de critères environnementaux. Il s'agit d'une sorte de bonus-malus : la finalité est clairement de responsabiliser les producteurs de biens, afin d'encourager la mise sur le marché de produits plus respectueux de l'environnement.

Les modulations des contributions sont un phénomène relativement récent dans les filières REP. La définition des critères est une des principales difficultés rencontrées. Les difficultés sont d'ordre technique. Très souvent, le critère du poids du déchet est retenu. Il est représentatif de la charge de traitement, simple à évaluer et à mettre en place. Mais les contributions peuvent être modulées en fonction de critères plus fins, tenant à la recyclabilité des produits et donc à leur facilité de traitement en fin de vie. Les barèmes retenus peuvent ainsi distinguer entre les produits, selon leurs coûts de traitement respectifs. Un malus peut également pénaliser la difficulté d'accès à certains éléments recyclables du produit, ou encore l'utilisation de matériaux perturbant le recyclage. Les difficultés peuvent également être d'ordre structurel. La première est liée à la gouvernance au sein des éco-organismes. Les REP reposent sur le principe de délégation d'une mission d'intérêt général, autrefois exercée par la commune, à des acteurs privés. Les critères de modulation des éco-contributions sont donc discutés et définis par les producteurs entre eux. Deuxième limite structurelle, la modulation des éco-contributions implique nécessairement, sur un marché donné, que certains producteurs se voient avantagés quand d'autres sont pénalisés. Le consensus sera donc difficile à obtenir pour la définition des modulations au sein de l'éco-organisme. Le risque de *statu quo*, ou de la définition d'objectifs peu ambitieux, est donc très fort. Cette situation plaide pour une implication plus importante de la puissance publique au moment de la définition des critères.

Au vu de ces éléments, nous avons tenté de tirer un bilan des modulations mises en place dans plusieurs filières REP et constaté une grande variété de résultats. Les difficultés rencontrées par les producteurs varient significativement en fonction des flux de déchets et des spécificités des filières. Dans tous les cas, il est évident que la modulation de l'éco-contribution ne peut être qu'un outil parmi d'autres pour encourager l'écoconception.

Dans la filière emballages, le gisement est conséquent, 4,76 millions de tonnes en 2012 selon les chiffres d'Eco-Emballages. Les déchets d'emballages se caractérisent par leur faible volume individuel et par leur toxicité limitée pour l'environnement. Les modulations d'éco-contributions ont très tôt été orientées vers le poids des matériaux des emballages, pour inciter à l'allègement et diminuer ainsi l'impact environnemental. L'utilisation de matériaux recyclés est prise en compte. Le principal progrès des derniers agréments a été de développer un critère pour les emballages perturbateurs du recyclage. Le barème prévoit aussi un bonus de 8 % pour un certain nombre d'actions de sensibilisation au geste de tri. Entre 2007 et 2012, grâce à un travail en amont, Eco-Emballages évalue à 100 000 tonnes d'emballages les quantités évitées. Le tonnage d'emballages ménagers par an et par habitant est passé de 84 kg en 1997 à 76 kg en 2009.

En matière d'emballages, les modulations d'éco-contributions peuvent donc avoir une réelle influence sur l'écoconception. Pour certains contributeurs, la contribution à Eco-Emballages peut représenter jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires. On comprend bien l'intérêt pour la plupart des metteurs sur le marché d'éviter les malus prévus par le barème. Il reste toutefois une large marge de progression, notamment en matière de prévention et de réduction à la source.

Dans la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques, les modulations des éco-contributions en fonction de critères fondés sur l'écoconception sont plus difficiles à mettre en œuvre. Chez Eco-Systèmes, au sein de chaque catégorie de produits, des modulations sont opérées. Les principaux critères retenus concernent la présence ou non de retardateurs de flammes bromés, la présence de lampes contenant du mercure dans les écrans, ou encore l'existence ou non d'un chargeur universel pour les téléphones mobiles. Ce sont des critères de durée de vie du produit, de qualité de la recyclabilité, et de présence de matières dangereuses.

La modulation des éco-contributions ne peut avoir un effet que si elle constitue un signal-prix significatif pour le fabricant. Or, sur les produits considérés, la modulation ne représente que quelques centimes, sur une éco contribution qui représente elle-même seulement quelques euros par rapport à des appareils coûtant eux des dizaines ou des centaines d'euros. L'incitation s'en trouve fortement limitée. Les critères d'écoconception sont par ailleurs difficiles à établir dans cette filière. Il y a souvent des

contradictions entre les objectifs d'écoconception concernant la fin de vie, et le reste des phases du cycle de vie du produit. Un produit peu recyclable peut par exemple être un produit vertueux en termes de consommation d'énergie. La complexité et la multiplicité des objectifs, parfois concurrents, incitent les entreprises à faire des arbitrages, pas toujours optimaux en termes environnementaux.

Dans la filière papier enfin, le premier critère est le poids des papiers mis sur le marché. Le deuxième critère est celui des fibres responsables. Si le papier est fabriqué à partir de fibre recyclée à plus de 50 %, un bonus de 10 % est appliqué. Enfin, un dernier critère, celui de recyclabilité, est prévu. Différents éléments perturbateurs peuvent intervenir dans la composition des papiers. Ils peuvent être de quatre types : teinte de la fibre, encres, colles, éléments non fibreux. Un malus de 5 % sera là encore appliqué, pour chaque élément perturbateur. Les résultats sont encourageants. Le taux de recyclage a progressé de 14 % entre 2006 et 2012. Mais la filière souffre de certaines exemptions de collecte, notamment pour les déchets de papiers issus de la presse ou encore des documents officiels. C'est pourquoi nous recommandons que soient inclus dans le gisement soumis à REP la presse gratuite et les magazines.

Plus largement, au vu de ces résultats, il conviendra d'augmenter progressivement dans chaque filière l'ampleur des modulations des éco-contributions pour accroître leur effet incitatif en matière d'écoconception. Il faudra également élargir la possibilité de moduler les contributions en fonction de l'impact environnemental du produit tout au long de son cycle de vie, et non plus seulement en fonction de sa fin de vie. Les éco-organismes, compétents pour investir dans la recherche et développement, devraient être incités à davantage œuvrer dans ce champ.

**Mme Évelyne Didier, rapporteure.** – Notre réflexion s'est pour finir portée sur la structuration et le fonctionnement des filières, afin de trouver les causes structurelles aux résultats encore mitigés des filières REP.

Concernant la collecte des gisements de déchets, il est indéniable que cette collecte, aujourd'hui imparfaite, réduit l'effet incitatif des modulations. Derrière des taux de collecte largement améliorables se cache l'enjeu de la simplification du geste de tri pour le citoyen. Les REP, et c'est là l'une de leurs principales réussites, ont largement contribué ces dernières années à une communication efficace sur le tri sélectif. Le geste de tri pourrait toutefois encore être simplifié. Les consignes varient fortement sur le territoire, en raison des systèmes de gestion des déchets existant localement. La variété de couleurs et de signalétiques des bacs de collecte nuit à la lisibilité du dispositif pour le citoyen. Les ménages étant de plus en plus mobiles sur le territoire national, une harmonisation progressive permettrait une simplification du geste, et donc une meilleure collecte, avec une diminution des refus de tri. Il nous semble toutefois important que l'amélioration du tri ne se fasse pas au prix d'une hausse des coûts pour le

citoyen. Le recyclage, censé aboutir à une optimisation des coûts, tant économiques qu'environnementaux, ne doit pas rester associé pour le contribuable à une perte de pouvoir d'achat.

Deuxième enjeu crucial pour le fonctionnement des filières : le contrôle et la régulation par les pouvoirs publics. Au cours de nos travaux, nous avons constaté plusieurs difficultés tenant au manque de régulation et de contrôle des éco-organismes par les pouvoirs publics. Ce manque de régulation participe probablement de relations parfois tendues avec les collectivités territoriales, et également les industriels du déchet. Il est généralement reproché aux éco-organismes d'agir en toute indépendance, hors de tout contrôle sérieux de l'État. Or, ils sont, dans la plupart des cas, en situation de monopole réglementaire pour le financement ou la gestion des flux de déchets soumis à REP. Cette situation avantageuse, justifiée théoriquement par des objectifs environnementaux, devrait avoir pour corollaire un contrôle renforcé et constant. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

À la suite du scandale autour des placements hasardeux d'Eco Emballages en 2008, une réflexion a été engagée sur le contrôle de la gestion financière des éco-organismes. Ce scandale était emblématique, non pas de la gestion globale des éco-organismes, dans la mesure où le cas semble isolé, mais bien de l'opacité dans laquelle ces structures opèrent, alors même que leur sont déléguées des missions qui s'apparentent à des missions de service public. En réponse à ces événements, un censeur d'État contrôle maintenant la gestion financière des éco-organismes au sein de chaque filière.

Malgré de nombreux efforts effectués ces dernières années, une certaine opacité persiste, confortée par le manque de moyens de l'administration pour mener à bien sa mission de régulation et de contrôle. Pour vous donner un ordre de grandeur, les contributions financières recueillies par les filières REP mobilisaient un total de 926 millions d'euros en 2011. A la même période, l'ADEME ne disposait que d'environ 190 millions d'euros pour la politique déchets... Dans la mesure où le budget des différents éco-organismes dépasse aujourd'hui, et de loin, les moyens disponibles pour le ministère, une solution serait de faire contribuer les filières, à hauteur d'un prélèvement qui resterait modeste, 1% par exemple, pour financer le contrôle.

Des améliorations pourraient également être faites sur le plan de la gouvernance des différentes filières. La gouvernance des REP est constituée aujourd'hui d'une architecture complexe d'observatoires et de commissions diverses. Observatoire des filières par l'ADEME, commissions consultatives d'agrément, commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets, conseil national des déchets, comités d'orientation opérationnels : cette gouvernance est peu lisible, et se trouve en pratique largement dominée par les metteurs sur le marché des produits soumis à REP. Cet état de fait n'est pas contraire à la logique qui a présidé à la mise en place des filières REP. La responsabilisation des

industriels est en effet nécessaire pour assurer le traitement de certains flux de déchets, et pour les encourager à écoconcevoir. Mais le pouvoir de contrôle de la puissance publique devrait cependant être réaffirmé. Le système ne contribue pas aujourd'hui à mettre en place une modulation des éco-contributions incitative en termes d'écoconception ou de prévention.

Sur ce point, nous partageons la recommandation des députés Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier sur la nécessité de limiter la place des industriels au moment de la définition du cahier des charges de l'éco-organisme par la commission consultative d'agrément. Ce moment est déterminant pour la fixation d'objectifs ambitieux en termes d'écoconception notamment. Il est impératif d'entendre les éco-organismes et de travailler en concertation avec eux, mais le dernier mot doit revenir à l'État.

Il existe un consensus entre les différents acteurs sur le fait qu'il ne faut pas créer pour l'instant de nouvelles filières, mêmes si des pistes de création existent et pourraient être envisagées. C'est là notre dernière recommandation : les REP sont un outil intéressant, notamment en matière d'écoconception. La remise à plat des filières REP passera par la fixation d'objectifs clairs de politique publique, par une amélioration de la collecte, une augmentation du contrôle de l'État et une rationalisation de la gouvernance des filières et des éco-organismes. D'ici là, faisons une pause dans les créations de filières, pour mettre de l'ordre dans un système qui présente des avantages, malgré des résultats largement perfectibles.

**Mme Esther Sittler, rapporteure.** – Notre pays se situe à un moment de redéfinition des objectifs de sa politique des déchets. La prévention des déchets et la valorisation matière, conformément à la directive cadre européenne, doivent être le socle d'une politique de long terme des déchets, qui s'appuie sur les trois piliers du développement durable, économique, social et environnemental.

La gestion des déchets a pris une importance grandissante pour les collectivités, tant du point de vue des finances que du rapport avec les habitants. Des évolutions considérables sont intervenues dans les vingt dernières années. Beaucoup a déjà été fait sous l'impulsion des directives européennes et de la prise de conscience de chacun de l'impact de notre mode de vie sur l'environnement. Nous sommes convaincues, dans ce cadre, que la nouvelle stratégie française pour les déchets devra répondre à plusieurs exigences.

La pression financière et politique est d'abord placée sur le citoyen-consommateur, désigné comme le pollueur, et de plus en plus ponctionné, alors même que lui sont imposées des obligations croissantes en matière de tri. C'est lui qui supporte la part la plus importante des coûts alors même qu'il subit en grande partie les déchets et n'a pas le pouvoir d'intervenir en amont du cycle, sur la fabrication, le conditionnement, la non-recyclabilité ou l'obsolescence programmée des produits. Il est important que la politique

des déchets ne se traduise pas, à l'avenir, par un alourdissement supplémentaire des coûts pour le citoyen. Il s'agit là d'un enjeu d'équité et d'acceptabilité sociale.

Concernant le traitement des déchets, nous souhaitons insister sur l'exigence de proximité issue de la loi Royal de 1992. Il faut éviter au maximum le nomadisme des déchets. L'enjeu sous-jacent est celui du développement de l'emploi dans le cadre de filières territorialisées. Les débouchés se feront en partie dans l'économie sociale et solidaire et l'insertion.

En matière de fiscalité, il est nécessaire de fixer des objectifs réalistes et progressifs, prenant en compte le long terme. La fiscalité des déchets ne doit pas être considérée comme une fin en soi, mais doit être conçue pour atteindre les objectifs de politique publique fixés par le législateur et l'État pour la filière déchets. À cet égard, nous préconisons de réduire la différence tarifaire entre tonnes enfouies et tonnes incinérées, qui pénalise aujourd'hui largement les zones rurales, pour lesquelles le stockage reste la solution la plus adaptée et où les conditions de cet enfouissement ont pu être largement améliorées. Chaque territoire hérite d'infrastructures historiques. Ne pénalisons pas aveuglément un mode de traitement par rapport à un autre. L'enjeu est celui de l'adéquation entre le mode de gestion des déchets et le territoire.

De manière générale, une des attentes principales, partagée par tous les acteurs du secteur des déchets, est celle de la prévisibilité et de la stabilité des normes. C'est valable pour le citoyen, pour la collectivité territoriale, pour l'industriel. Profitons de la période charnière qui s'ouvre pour redéfinir, en concertation avec les parties prenantes, les objectifs à atteindre pour les années à venir.

La gestion des déchets ménagers, compétence des communes ou de leurs groupements, et qui doit à l'avenir le rester, a encore de belles marges de progrès devant elle pour rendre le meilleur service au moindre coût.

**M. Charles Revet.** - Je voudrais féliciter nos deux collègues pour le travail de fond qui a été fait. Il y a plusieurs types de déchets, les déchets industriels, les déchets ménagers. Selon le type de déchets, les orientations prises peuvent être tout à fait différentes. Aujourd'hui, les déchets représentent une ligne importante de la feuille d'imposition des ménages. Les coûts relatifs au tri peuvent être minimisés si une bonne campagne de communication est faite. Néanmoins, les volumes sont très importants. Les coûts globaux incluant la collecte et le traitement sont donc élevés. Je me demande s'il ne serait pas possible de créer un dispositif plus juste. Aujourd'hui, une personne seule habitant dans une grande maison paie des sommes énormes alors qu'elle produit assez peu d'ordures ménagères. Une réflexion devrait être menée au vu des répercussions sur les personnes.

Dans le passé, nous étions dans une logique du tout incinération, logique soutenue par l'administration. En Seine-Maritime par exemple, on préconisait l'installation de trois incinérateurs dans le département. Désormais, nous essayons de faire du recyclage et du traitement des déchets. Il faut que nous travaillions en amont sur la composition des produits et sur leurs emballages. A l'heure actuelle, pour des produits parfois de petite taille, le volume d'emballages est extrêmement important.

Mon département est le premier producteur de lin au monde. Or, si dans une balle de lin se trouve le moindre élément de plastique, la balle toute entière est perdue. De plus, nous avons du mal à faire du compost chez nous car des débris de plastique s'ajoutent aux déchets pouvant être compostés. Le plastique d'origine naturelle, fabriqué à partir de blé ou d'amidon, se détruit à partir de quatre mois. J'avais déposé il y a quelques années un amendement pour que les produits d'emballage à usage alimentaire soient faits en plastique d'origine naturelle. Il est important de travailler en amont. Les solutions aux problèmes se trouvent quasiment toujours dans les causes. Le plastique d'origine minérale pourrait être réservé pour des usages qui auraient moins de conséquences.

**Mme Hélène Masson-Maret.** – Je suis présidente depuis douze ans d'un syndicat intercommunal de traitement des déchets, qui regroupe douze communes. Je suis chargée de la prévention et du tri sélectif. Intervenir en amont est essentiel dans ce domaine. Vous avez parlé des adaptateurs universels de téléphone mobile. Chaque nouvelle génération de téléphone mobile est dotée d'un adaptateur plus performant, il n'est donc pas intéressant d'avoir un adaptateur universel. Il faut plutôt veiller à ce que les matériaux utilisés en amont soient recyclables. J'avais d'ailleurs rappelé lors du débat sur l'obsolescence programmée, qu'il ne fallait pas créer des obstacles à l'innovation et à la créativité des producteurs.

Il y a également un frein psychologique. Un produit de luxe doit avoir un emballage conséquent. Les gens ne vont pas dans les grandes surfaces qui ont choisi de diminuer les emballages, à moins qu'ils n'y soient contraints pour des raisons financières.

Il faut légiférer sur cette question. Chaque territoire ne peut pas avoir sa propre politique en la matière. Pour faire du tri sélectif, des structures coûteuses sont nécessaires. Les métropoles peuvent les mettre en place mais les petits territoires ne peuvent pas se le permettre. Une harmonisation doit donc être faite à l'échelle nationale et il faut permettre à l'ensemble des territoires de bénéficier des avancées réalisées.

**M. Michel Teston.** – Je donnerai un avis très favorable à ce rapport. J'ai été particulièrement intéressé par deux recommandations. La recommandation n° 10 qui vise à éviter l'augmentation des coûts de gestion des déchets pour le citoyen et la collectivité. Cela me paraît essentiel. La recommandation n°22 qui propose de faire une pause dans la création de

nouvelles filières REP. Il me semble en effet nécessaire de faire un arrêt sur images et d'évaluer les forces et les faiblesses des filières existantes. Ce rapport est une bonne base de travail qui permet d'avancer concernant les filières REP et l'écoconception.

**M. Gérard Cornu.** – Dans ce domaine, nous essayons tous d'avancer, à la fois au niveau national et des collectivités territoriales. Cela commence à porter des fruits, nous observons une évolution du comportement des citoyens. Nous avons martelé que le tri sélectif était quelque chose d'important. Désormais, les gens déposent des déchets par apport volontaire, ils vont dans les déchèteries. Ce sont des signaux très positifs.

Ce rapport a le mérite de faire des recommandations. La recommandation n° 7 sur la consigne est intéressante. La population semble de plus en plus prête à accepter un système de consignes. Il s'agit d'un moyen de réduire en amont la quantité de déchets. De plus, ce système existait il y a quelques années, il pourrait à nouveau être mis en place. Concernant la recommandation n° 10, tout le monde peut y souscrire. Vous n'avez pas exploré la question fiscale – taxe ou redevance – et la problématique des coûts de collecte. Aujourd'hui, les technologies permettent de mesurer ce qui est mis dans les poubelles. Un des moyens d'intéresser le contribuable est de faire en sorte que la taxe soit proportionnelle au volume de déchets produits. Je m'interroge sur les avantages d'un tel système.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Je m'intéresse à cette problématique en tant qu'élu local. Je ne suis pas sûr que tous les systèmes puissent s'adapter à tous les territoires de manière identique. Nous avons rencontré cette question lors de la loi métropoles où nous avons débattu de la question des pôles ruraux. Il y a parfois une volonté du législateur d'imposer un système d'en-haut, je ne pense pas qu'il faille aller dans ce sens-là. Il faut éviter le nomadisme des déchets. Or, nos territoires sont poussés par les grands opérateurs à traiter les déchets issus du tri sélectif à l'échelon interrégional, au sein de grands outils industriels. Nous incitons les gens à trier, ils trient bien et ensuite nous leur disons : « vos déchets vont être triés loin et seront emmenés par camions ». Nous sommes donc face à un paradoxe. Nous trions pour économiser de l'énergie et en même temps nous dépensons de l'énergie pour traiter les déchets.

Nous sommes également confrontés à un problème sur l'enfouissement. Nous avons été incités à créer de grandes structures pour brûler les déchets. Aujourd'hui, l'incinération n'est plus dans l'air du temps. Nous avons fait un effort pour diminuer les coûts, nous avons mis en place des centres d'enfouissement d'une grande technicité. Malgré tout, la TGAP continue à augmenter et nous sommes pénalisés. Il s'agit d'un problème de fiscalité et de financement. Nous sommes là dans des complexités que nous n'avons pas encore complètement résolues.

**M. Robert Navarro.** - Je m'occupe de ce sujet localement. Nous touchons aux contradictions de nos concitoyens. Ils pensent que les ordures peuvent être produites sans limites mais qu'il faut les détruire et les stocker ailleurs. L'irrationnel le plus complet semble être à l'œuvre. La solution ne viendra donc pas des citoyens. Seuls 15 à 20 % des habitants trient correctement. Le reste est à retrier.

Il faut imposer aux fabricants des interdictions concernant les produits qui ne sont pas écologiquement viables ou biodégradables. De cette manière, progressivement, nous arriverons à limiter la quantité de déchets. Cela fait quinze ans que nous faisons du recyclage, nous ne progressons plus. Malgré le tri, nous avons des tonnages de déchets équivalents à ceux d'il y a quinze ans. Nous avons également un problème d'enfouissement. Personne ne veut des déchets chez soi.

Je suis d'accord sur le fait qu'il faut arrêter l'augmentation des coûts pour le citoyen et la collectivité, nous ne pouvons pas aller au-delà de ce que nous faisons. Je pense qu'il faut interdire les produits que nous ne pouvons pas valoriser et limiter les tonnages. Ce qu'a dit Charles Revet est pertinent, tout le monde utilise des couverts plastiques alors que nous savons qu'ils ne sont pas biodégradables. La situation est similaire pour les sacs plastiques. Ils encombrant les décharges et nous ne pouvons pas les détruire. Si nous interdisons ces produits-là, les consommateurs s'orienteront vers d'autres types de produits. Il faut inciter les collectivités et l'État à montrer la voie en n'utilisant que des produits qui peuvent être recyclés.

**Mme Marie-Françoise Gaouyer.** - Concernant les entreprises de réinsertion qui traiteraient les flux locaux de déchets, nous abandonnons la matière à ces entreprises qui en tirent un bénéfice au détriment de la collectivité. Je n'y suis donc pas favorable. Sur la question des emballages, je suis choquée par l'attitude de ceux qui les fabriquent. Ils sont souvent inaccessibles pour les personnes âgées, qui, par exemple, n'arrivent pas à ouvrir les bouchons de bouteille. Concernant le carton, la population l'assimile au papier et le dépose à côté des points d'apports volontaires alors qu'ils ne relèvent pas de la même filière. Dans ma ville qui est fleurie quatre étoiles, nous sommes obligés d'enlever les décorations autour des points d'apport volontaire pour que les gens qui déposent les cartons soient vus. Les déchèteries sont souvent éloignées des centres et ont des horaires d'ouverture limités.

J'étais vice-présidente du conseil général de la Seine-Maritime en charge des transports avant d'entrer au Sénat. Nous avons mis en place dans notre département un ramassage annuel des déchets au bord des routes. Les stocks de plastiques récoltés représentent des volumes énormes. Il faudrait uniformiser le ramassage à l'échelle nationale. Cela engendre certes des coûts supplémentaires mais il est intéressant d'y réfléchir au vu des temps de dégradation du plastique.

Sur la question des coûts de gestion supportés par le contribuable, il faut être prudent. Dans certaines communes, les citoyens ne paient pas cher mais rien n'est fait. Il faudrait donc ajouter un critère concernant les objectifs atteints. Des informations devraient également être disponibles concernant les coûts payés par les personnes ayant des résidences secondaires. De grandes disparités existent sur cette question des coûts.

**M. Francis Grignon.** - Dans le domaine des déchets comme dans beaucoup d'autres, la précision coûte cher. Sur la consigne, si nous faisons le bilan global, en particulier pour les bouteilles plastiques, cela coûte cher. Je m'interroge donc sur les avantages d'un tel système. Dans ma communauté de communes, nous sommes passés de la taxe à la redevance. La taxe est complètement injuste pour les raisons qui ont été invoquées. Concernant la redevance, nous demandons aux gens de choisir entre trois tailles de poubelles. Avec ce système, les gens portent plus facilement les bouteilles en plastique, le papier et le verre aux points d'apport, et ils font du compost. Si les emballages sont produits par les industriels, nous produisons les déchets. En conséquence, il faut que nous nous disciplinions pour minimiser la quantité de déchets produite. Grâce à la redevance, des économies énormes ont été faites dans la communauté de communes pour les contribuables.

**M. Vincent Capo-Canellas.** - La recommandation n° 8 qui vise à accentuer l'effort de communication sur le geste de tri me semble essentielle. Dans ma commune, nous avons le tri sélectif, les déchets verts et les encombrants. Désormais, pour les encombrants, la collecte se fait sur appel de manière à responsabiliser les gens. Nous avons ouvert une déchèterie. Certains continuent à faire des dépôts illicites. Les gens ont tendance à se perdre dans les différents types de déchets et sur ce qu'ils doivent faire. La participation des citoyens est un véritable enjeu. Il y a un paradoxe : plus nous organisons les choses, plus les gens perçoivent le système comme contraignant. Il est nécessaire que l'enjeu soit mieux compris par le citoyen.

**Mme Évelyne Didier, rapporteure.** - La diversité de vos interventions montre que les élus sont toujours très impliqués sur cette question. Des progrès ont été faits mais il faut du temps pour avancer. Les territoires sont ingénieux, ils ont un historique dans les systèmes mis en place. Il faut optimiser ce qui se passe sur chaque territoire. Nous ne pourrions pas appliquer partout un même modèle. En effet, il est difficile de construire de nouveaux équipements. Le sens de la recommandation n° 10 est de chercher une optimisation au sein des systèmes plutôt que de choisir la solution de facilité en faisant payer plus le contribuable.

Notre objectif était de regarder comment fonctionnent les filières REP et de voir si elles ont permis de faire avancer les choses en matière d'écoconception. Pour répondre à Charles Revet, l'objet en plastique le plus problématique pour tous les composts est le coton-tige. Ils échappent au criblage et sont en plastique non recyclable. Il faut inciter les producteurs à fabriquer des cotons-tiges plus performants. La nécessité d'effectuer un

travail en amont sur la conception des produits, évoquée par Hélène Masson-Maret, est en ligne avec le sens de notre rapport.

Chaque territoire ne peut pas avoir ses propres installations. Il est nécessaire de trouver la bonne échelle et de répartir les installations de manière cohérente. C'est pourquoi nous avons besoin des schémas départementaux. Le niveau du département est pertinent car les départements ont commencé les premiers à travailler sur cette problématique : ils ont mis en place des équipes et ils préparent des plans de prévention. Concernant le choix entre taxe et redevance, il s'agit d'un autre débat. Le comité pour la fiscalité écologique a présenté une note de recommandations au ministre. L'idée est de faire le bilan de la tarification incitative et de voir comment il est possible de progresser.

Sur la question de l'interdiction des produits non recyclables, je la souhaite comme Robert Navarro mais je pense que cette mesure serait difficile à mettre en œuvre dans l'immédiat.

Dans les territoires, le tri et la déconstruction des objets ont été lancés par les entreprises d'insertion qui ont été pionnières. Il faut territorialiser le travail sur les déchets et, dans cette perspective, il ne faut pas exclure les entreprises d'insertion qui sont présentes sur les territoires. Je partage le point de vue de Marie-Françoise Gaouyer concernant les objets pour les personnes âgées. Les déchets de bords de routes sont un problème que les départements connaissent bien.

**Mme Esther Sittler, rapporteure.** - Concernant la consigne, nous préconisons une réflexion pour voir s'il est possible de mettre en place un tel système. Je ne vois pas où est la difficulté quant au coût de transport des bouteilles vides. Le consommateur achète du plein, ramène du vide et rachète du plein. En Allemagne, un système de consigne a été mis en place. Si vous achetez une bouteille sur une aire d'autoroute, vous pouvez la rendre n'importe où en Allemagne.

**M. Gérard Cornu.** - Francis Grignon s'interrogeait plus particulièrement sur la consigne concernant les bouteilles plastiques.

**Mme Esther Sittler, rapporteure.** - Nous proposons d'y réfléchir.

**M. Raymond Vall, président.** - Nous faisons tous le constat des problèmes posés par les plastiques. Des volumes importants se retrouvent dans les océans et causent l'asphyxie de certaines créatures marines. On pourrait imaginer une incitation à utiliser le carton comme emballage. Mais avant d'interdire l'usage des emballages en plastique d'origine minérale, il faudra entendre les entreprises qui fabriquent des plastiques à partir de matériaux naturels et évaluer les conséquences d'une interdiction. Trop souvent des décisions ont été prises à la hâte sans savoir ce que les filières pouvaient proposer en remplacement.



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 26 mars 2013 :

- *Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie* :  
**Mme Patricia Blanc**, directrice générale de la prévention des risques.

### Mardi 14 mai 2013 :

- AMORCE : **M. Nicolas Garnier**, délégué général ;
- *France Nature Environnement (FNE)* : **M. Patrick Hervier**, responsable bénévole du réseau prévention et gestion des déchets, **Mme Morgane Piederrière**, chargée des relations institutionnelles ;
- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)* : **MM. Daniel Béguin**, président de la direction consommation durable et déchets, et **Jean-Charles Caudron**, responsable du service filières responsabilité élargie des producteurs et recyclage ;
- *Les entrepreneurs de la filière déchet* : **MM. Laurent Dupon**, président de SIBUET Environnement, **Pascal Reinaud**, chargé de développement chez SODICOME, **David Valour**, directeur des exploitations chez PIZZORNO Environnement, **Philippe Contant**, chargé de développement ;
- *Cercle national du recyclage (CNR)* : **M. Bertrand Bohain**, délégué général ;
- *Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE)* : **MM. Michel Valache**, président, et **Vincent Le Blan**, délégué général ;
- *Syndicat national des industries du plâtre (SNIP)* : **MM. Olivier Guilluy**, président, **Jean-Michel Guihaumé**, délégué général, et **Alain Rousseau**, consultant ;
- *Fédération nationale des collectivités de compostage (FNCC)* : **MM. Dominique Rodriguez**, président et **Frédéric Lamouroux**, chargé d'animation.

### Mardi 28 mai 2013 :

- *Syndicat de l'industrie des technologies de l'information (SFIB)* : **Mmes Maxence Demerlé**, déléguée générale adjointe, **Catherine Martial**, présidente de la commission environnement et **Caroline Marcouyoux**, chargée d'environnement.

Mercredi 29 mai 2013 :

- *Medef* : **M. Michel Quatrevalet**, président du groupe de travail « production et consommation durables », **Mmes Adeena Campas**, chargée de mission de la direction du développement durable et **Ophélie Dujarric**, chargée de mission senior à la direction des affaires publiques ;

- *Eco-Emballages* : **MM. Eric Brac de la Perrière**, directeur général, **François Demeure dit Latte**, directeur finances et gestion, **Johann Leconte**, directeur relations avec les élus et les associations, et **Carlos de los Llanos**, directeur du département tri et recyclage ;

- *Ecofolio* : **Mmes Géraldine Poivert**, directrice générale, **Laëtitia Mayer**, directrice générale adjointe et **M. Gaël Bouquet**, directeur juridique ;

- *Eco-systèmes* : **MM. Christian Brabant**, directeur général, **Guillaume Duparay**, directeur des partenariats de la collecte, et **Mme Marion Burlot**, consultante.

Mardi 18 juin 2013

- *Conseil national des déchets (CND)* : **M. Gérard Miquel**, président ;

- *Récylum* : **M. Hervé Grimaud**, directeur général ;

- *Déchets Info* : **M. Olivier Guichardaz**, rédacteur en chef et directeur de la publication.

Mercredi 3 juillet 2013 :

- *Les amis de la Terre* : **Mme Camille Lecomte**, chargée de campagne modes de production et de consommation responsables, et **M. Claude Bascompte**, responsable du groupe des Amis de la Terre Paris ;

- *DASTRI* : **M. Bernard Marie**, président, et **Mme Laurence Bouret**, déléguée générale.