



Menaces sur le dispositif français de tri et de recyclage des déchets ?

De la responsabilité juridique à la transparence des coûts

Mardi 9 juillet 2013

DOSSIER DE PRESSE

Contacts

Marie-Hélène GALIN
mhgalin@amf.asso.fr
Tél : 01.44.18.13.59

Thomas OBERLÉ
toberle@amf.asso.fr
Tél : 01.44.18.51.91



Menaces sur le dispositif français de tri et de recyclage des déchets ?

De la responsabilité juridique à la transparence des coûts

Mardi 9 juillet 2013

SOMMAIRE

- ▶ **Communiqué de presse : 20 ans de pratique de la responsabilité élargie du producteur en France et maintenant ?** p. 3
- ▶ **Fiche n°1 : présentation détaillée des débats et des intervenants** p. 4
- ▶ **Fiche n°2 : contexte de la rencontre** p. 7
- ▶ **Annexes** p. 10
 - Annexe 1 : les REP en France
 - Annexe 2 : REP opérationnelle et REP financière
 - Annexe 3 : liste des REP en France – tonnages et montants des sommes



Paris, le 9 juillet 2013

/ COMMUNIQUE DE PRESSE / COMMUNIQUE DE PRESSE /**20 ans de pratique de la responsabilité élargie du producteur en France et maintenant ?**

Organisée par l'AMF, la rencontre du 9 juillet prochain propose un échange d'expériences et de réflexions sur la mise en place de la responsabilité élargie du producteur (REP). Le recul est suffisant pour faire un premier bilan de son fonctionnement. D'ajustements en ajustements, l'architecture de la REP en France est devenue de plus en plus complexe, avec de moins en moins de cohérence entre les différents dispositifs.

Le recyclage est entré dans la vie quotidienne des Français et le dispositif a largement fait la preuve de son efficacité et de sa pertinence. Cependant, il semble indispensable de faire le bilan des pratiques et de mieux préciser les attentes de chacun des acteurs du dispositif.

Le rôle des collectivités et celui des industriels produisant les produits neufs, l'emploi des matériaux issus du geste des citoyens, la place de l'économie sociale et solidaire, le devenir des centres de tri, ces questions, mais aussi bien d'autres, engagent l'avenir de la politique de valorisation et la mise en place d'une économie circulaire.

Autant de problématiques auxquelles tenteront de répondre élus, dirigeants d'organismes et juristes lors des deux tables-rondes de cette rencontre.

Contacts

Marie-Hélène GALIN
mhgalin@amf.asso.fr
Tél : 01.44.18.13.59

Thomas OBERLÉ
toberle@amf.asso.fr
Tél : 01.44.18.51.91



Menaces sur le dispositif français de tri et de recyclage des déchets ?

De la responsabilité juridique à la transparence des coûts

Mardi 9 juillet 2013

FICHE N° 1

FICHE PROBLEMATIQUE PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DES DÉBATS ET DES INTERVENANTS

Le dispositif français de collecte de tri et de recyclage des déchets ménagers a évolué depuis 1992 au gré des créations de nouvelles REP (responsabilité élargie du producteur) et du renouvellement des agréments des éco-organismes. Cette évolution progressive réduit la possibilité de conserver une vue d'ensemble.

Actuellement, les observateurs peuvent identifier quatre menaces susceptibles de remettre en cause certains des principes fondateurs de l'organisation des REP en France :

- ▶ le risque d'une explosion des coûts, qui deviendront insupportables pour tous les acteurs du dispositif, qu'ils soient producteurs, consommateurs ou collectivités locales. Or, l'augmentation des coûts ne tient pas à de mauvaises pratiques de l'un ou de l'autre acteur, mais à une fragmentation des gisements et des dispositifs, un manque de clarté sur la responsabilité des différents donneurs d'ordre et des ambiguïtés concernant l'articulation du rôle des différents acteurs ;
- ▶ une confusion qui s'installe de plus en plus dans le public, qui n'arrive plus à percevoir correctement les répartitions des rôles et l'intérêt des efforts qu'on lui demande ;
- ▶ un risque d'éclatement de la solidarité entre les différents producteurs, qui pourraient envisager de quitter le dispositif mutualisé des éco-organismes pour mettre en place des dispositifs individuels ; la remise en question du principe de péréquation entre les collectivités n'est pas d'actualité pour l'instant, mais la volonté d'augmenter les recettes financières des collectivités les mieux placées sur le plan économique pourrait l'ébranler ;
- ▶ un empilement des dispositifs et des procédures administratives, qui tend de plus en plus à paralyser les différents acteurs et à rendre le dispositif global de plus en plus complexe et de moins en moins lisible ; les procédures durent de plus en plus longtemps, les délais de paiement dérapent et le risque d'étouffement sous le poids de l'administration, qu'elle soit d'origine privée ou publique, n'est pas négligeable.



- 14H30-14H45** **OUVERTURE PAR JACQUES PÉLISSARD, PRÉSIDENT DE L'AMF**
- 14H15-14H30** **INTRODUCTION PAR GERARD MIQUEL, SÉNATEUR DU LOT ET PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DES DÉCHETS**
- 15H00-16H15** **PREMIÈRE TABLE RONDE
LA COLLECTE SÉLECTIVE, DANS OU HORS DU PÉRIMÈTRE DU SERVICE PUBLIC ?**

Il faut noter une modification importante des équilibres économiques dont l'impact n'a probablement pas toujours été mesuré par les parties prenantes. En 1992, les collectivités attendaient de l'éco-organisme la compensation des surcoûts de collecte et de traitement liés à la mise en place d'une collecte sélective.

Dans les années 1997-2000, l'ensemble des acteurs du dispositif est passé à la notion de partage des coûts, amenant de fait à la création d'un indicateur mesurant la clé de répartition entre collectivités et producteurs, appelé taux de couverture.

Le Grenelle de l'environnement a introduit une obligation d'une couverture des coûts de 80% pour la filière emballages. Les filières mises en place ensuite ont vu leurs obligations portées à 100%. Le basculement de 60 % à 80% du taux de couverture a profondément modifié les relations entre collectivités et producteurs. Ces derniers supportant la quasi intégralité de la charge financière, ils ont retrouvé des réflexes de gestionnaires ; ils ont souhaité pouvoir s'assurer que leur argent était correctement dépensé et que les coûts étaient bien maîtrisés. Cette crainte les a donc amenés à être de plus en plus intrusifs dans l'organisation de la gestion des déchets par les collectivités, suscitant de ce fait le profond agacement des élus.

Actuellement, l'une des réflexions menées par les producteurs est de savoir si la collecte sélective relève bien de la compétence du service public ou de la compétence des producteurs, rapprochant ainsi le modèle français du modèle allemand. Il ne s'agit pas de répondre a priori à cette question mais d'examiner différents aspects du dispositif français et de voir dans quelles mesures ils sont ou non compatibles avec les règles de fonctionnement du service public.

- **Où se situe le curseur entre performances de collecte en vue d'un recyclage et équilibre économique ?**

Au début de la collecte et du recyclage des déchets, il est nécessaire d'investir des sommes, parfois conséquentes, sans avoir immédiatement les tonnages indispensables pour rentabiliser correctement les investissements. La progression des tonnages, et des recettes qui y sont liées, permet ensuite d'atteindre un équilibre économique. Cependant, lorsque les tonnages les plus faciles à capter ont été orientés vers le recyclage, il reste des gisements plus coûteux à collecter séparément (trop éparpillés, trop petits, trop sales).

Quel est alors l'intérêt environnemental du recyclage ? Comment l'évaluer ? La préservation de ressources naturelles mérite-t-elle d'aller rechercher des gisements plus coûteux à extraire ? Qui paye ces coûts et pourquoi ? La communauté nationale (à travers les collectivités) ou les consommateurs de matériaux ?

- **La multiplication des REP est-elle un facteur d'amélioration de la participation des usagers et de la lisibilité des dispositifs de collecte ?**

La diversification des REP a permis de multiplier les opérations de sensibilisation et d'adapter le message en fonction du type de déchets : les emballages dans un bac roulant, le verre en apport volontaire, les déchets d'équipement électriques et électroniques en déchèterie ou en magasin par exemple. Cette diversification des REP et l'augmentation du nombre de catégories crée un effet de



répétition qui renforce la sensibilisation, et entraîne une augmentation des quantités collectées, comme cela a pu être observé dans certains cas.

Toutefois, passé un certain nombre de filières différentes, cette amélioration de la participation des usagers est-elle toujours vérifiée ? Les dispositifs sont-ils toujours aussi clairs pour les usagers ? Comment concilier la nécessité de trier le plus en amont possible pour des raisons techniques et économiques et la lisibilité du message auprès des habitants ?

- **Comment concilier l'égalité devant la loi et les disparités géographiques ou techniques entre les collectivités locales ?**

Les principes de péréquation entre les collectivités (couverture universelle, contrat unique, barème national) reposent sur le fait que tous les habitants payent la même somme lors de l'achat d'un produit neuf. Toutefois, ce dispositif national est calculé sur des bases statistiques et il ne peut pas rendre en compte la disparité des situations. Dans certaines collectivités, les conditions locales renchérissent le coût de la collecte et du tri alors que, dans d'autres ces mêmes conditions locales facilitent une bonne maîtrise des coûts. La rupture du principe de péréquation entre collectivités ferait obligatoirement apparaître des situations où la collecte et le tri sont coûteux structurellement.

Faudrait-il pour autant rompre avec le principe d'une collecte sur tout le territoire ? Pour quelles raisons les habitants des zones géographiques non desservies par une collecte sélective paieraient-ils l'éco-contribution sur les produits neufs ? Dans l'autre sens, les collectivités dont les performances sont particulièrement élevées devraient-elles être mieux rémunérées (au-delà d'un simple effet d'augmentation des tonnages) car elles contribuent plus que les autres à une politique nationale ? Celles situées à proximité d'unités de recyclage devraient-elles être plus incitées que les autres à produire des matières, permettant ainsi de réduire les distances de transports ?

- **Les collectivités locales sont-elles des prestataires de service ou conservent-elles leur pleine liberté d'organisation ?**

Lorsque les éco-organismes versent plus de 50 % du coût de collecte et de tri des déchets, la question de la nature de la relation entre l'éco-organisme et la collectivité peut être posée. Si nous considérons que les sommes versées par les éco-organismes aux collectivités sont des subventions de fonctionnement (interprétation retenue par les services fiscaux pour justifier l'absence de TVA sur les soutiens versés), un taux de subvention de 80 ou 100 % est dérogoire aux pratiques habituelles.

S'il ne s'agit plus d'une subvention, mais de la rémunération d'une prestation, de quelle prestation s'agit-il ? Est-ce une prestation de collecte des déchets appartenant aux producteurs ou la vente de matériaux collectés ? Comment cette prestation est-elle définie ? Quelle est la nature contractuelle d'une prestation réalisée par une collectivité publique pour le compte d'une société privée ? Comment concilier liberté d'organisation des collectivités, contraintes du service public et réalisation d'une prestation ?

Avec l'intervention de :

- ▶ **Gérard Miquel**, sénateur du Lot (46) et président du Conseil national des déchets, ancien président du SYDED du Lot, syndicat départemental pour le traitement des déchets. Ayant contribué à créer un grand syndicat départemental dans le Lot, Monsieur Miquel connaît bien les atouts, mais aussi les difficultés de fonctionnement au sein de ce type de regroupement des communes. Comment intéresser les communes au fonctionnement du syndicat ? Comment mettre en place une synergie entre les communes et le syndicat ?
- ▶ **Roger le Goff**, maire de Fouesnant-lès-Glénan (29), président de la Communauté de communes du pays fouesnantais. Dans le cadre de la gestion des déchets par sa collectivité, Roger Le Goff a mis en



place un centre de tri en partenariat avec les structures de l'économie sociale et solidaire. Comment gérer de multiples intervenants dans le service public ?

- ▶ **Eric Brac de la Perrière**, directeur général d'Eco-Emballages. Le dernier agrément d'Eco-Emballages lui permet de se substituer aux collectivités à Mayotte, afin de mettre en place une collecte sélective. Par ailleurs, l'augmentation du montant des soutiens financiers conduit à s'interroger sur la nature des relations entre Eco-Emballages et les collectivités. Sont-elles prestataires ou partenaires d'Eco-Emballages ? Sur quelle base est fondée leur relation ?
- ▶ **Pierre Charlemagne**, directeur général d'Eco-DDS. Filière agréée pour la collecte et le traitement des déchets dangereux des ménages (déchets de bricolage, d'entretien et de jardinage), EcoDDS est directement confronté au problème de l'accueil des artisans en déchèterie, susceptible de mettre à la charge de l'éco-organisme des déchets qui ne sont pas de sa compétence et qui ne financent pas l'éco-organisme.
- ▶ **Arnaud Gossement**, avocat au Barreau de Paris, docteur en droit, spécialiste de droit public et de droit de l'environnement. Les relations, qu'elle que soit leur nature, entre une collectivité publique et un éco-organisme, société privée, ne sont pas toujours simples sur le plan contractuel. Quelles en sont les limites juridiques ? Comment peut évoluer la notion de service public dans ce contexte ?
- ▶ **Géraldine Poivert**, directrice générale d'EcoFolio. L'extension du périmètre de compétences d'EcoFolio concerne les papiers de bureaux. Ces déchets de papiers font partie de la catégorie des déchets assimilés aux déchets ménagers, catégorie définie localement par chaque collectivité. Les relations entre le service public et les collecteurs privés collectant les déchets des entreprises sur le territoire de la collectivité sont donc des questions importantes dans cette filière.
- ▶ **Michel Valache**, président de la FNADE. Les opérateurs de déchets ont dû profondément modifier leurs pratiques du fait de la mise en place des dispositifs REP. La multiplicité de ces dernières a perturbé la gestion des équipements, comme les déchèteries, et les opérateurs se sont vus contraints d'appliquer des dispositions contractuelles sur lesquelles ils n'avaient aucune prise : celles figurant dans les contrats entre les éco-organismes et les collectivités. Comment s'adapter à une organisation aussi complexe ?

16H15-17H30 2EME TABLE RONDE : LE RECYCLAGE DES DECHETS EST-IL UN MOTEUR POUR L'ECONOMIE LOCALE OU LE SUPPORT DES SPECULATIONS SUR LES MARCHES INTERNATIONAUX ?

Le modèle français ne prévoit pas une responsabilité matérielle totale des producteurs. Dans son application en France, notamment avec la filière DEEE, les producteurs laissent aux communes le soin de gérer la relation avec l'habitant et d'organiser la collecte. Les producteurs deviennent « opérateurs » en prenant la main directement sur le transport, la dépollution si nécessaire, la valorisation et l'élimination des déchets issus de leurs produits.

L'autre aspect novateur de la REP D3E a été de concerner des déchets à haut pouvoir polluant. La nécessité de financer la dépollution des appareils de froid et des écrans rend indispensable l'abandon des recettes de ferrailles issues de la vente des autres appareils pour diminuer les charges de dépollution. Les communes, ne supportant plus le coût de la dépollution, sont également privées des recettes de la vente des métaux.

Cette nouvelle situation a eu deux conséquences pour les communes : elles ont dû introduire la notion de coûts évités pour apprécier l'apport financier des producteurs et le champ de leur compétence a été de fait réduit ; elles ont perdu la compétence traitement pour des déchets dont elles conservent la compétence collecte. De ce fait, elles glissent implicitement vers la situation de prestataire de collecte, même s'il est difficile de définir qui est le donneur d'ordre en la matière.



Le souhait de maintenir ou de développer les circuits courts et l'économie locale ont conduit à utiliser le recyclage des déchets comme support d'activités. Lorsque les lots de déchets sont de faible valeur, le coût de leur transport devient important, jusqu'à perturber l'équilibre économique de l'ensemble de l'opération. Il est donc préférable d'augmenter la valeur du produit localement. Le domaine du tri et de la valorisation des déchets permet également de créer des emplois de main d'œuvre peu qualifiés.

Toutefois la massification des déchets organisée par des éco-organismes nationaux autorise la création de centres industriels de grande capacité. Ils ont des charges d'investissement par tonne triée plus faibles mais ils conduisent à augmenter les distances de transport et à réduire le nombre d'emplois.

Enfin, la volonté d'optimiser les recettes issues de la vente de matériaux pousse à envisager de vendre les déchets triés de plus en plus loin. Or, la collecte et le tri de ces déchets ont été financés par les consommateurs et les contribuables locaux. Est-il juste que leurs efforts permettent de mettre des matériaux à la disposition d'industries hors territoire national ? Ces pratiques ne nous conduisent-elles pas à nous séparer de ressources dont notre économie pourrait avoir besoin ?

► **Le tri des déchets est-il une activité d'intérêt général, entre salubrité et vente de matériaux ?**

Le dispositif des REP concerne deux types de déchets qui diffèrent par leur nature, les types de traitement à mettre en œuvre et l'équilibre économique qui en résulte. Les déchets dangereux (appareils de froid, écrans, piles, lampes par exemple) doivent d'abord faire l'objet d'une dépollution, souvent coûteuse. Ils peuvent ensuite être recyclés mais l'équilibre économique est plus rarement positif, sauf à valoriser des produits à forte valeur comme des métaux précieux. La dépollution des déchets dangereux relève de la protection de l'environnement et de la salubrité publique.

Les déchets recyclables (emballages, papiers par exemple) doivent être triés, puis orientés vers des unités industrielles de recyclage pour en faire des ressources. Ils génèrent des recettes positives qui couvrent, au moins partiellement, le coût de leur tri préalable. La vente des matériaux issus des déchets est une activité commerciale. Par ailleurs, les matériaux tirés du recyclage des déchets permettent de préserver les ressources naturelles, réduisant ainsi l'impact environnemental des activités de production de biens. C'est pour cette raison que le recyclage des déchets relève d'une politique nationale, mise en œuvre par les collectivités locales et des organismes agréés par les pouvoirs publics.

Les relations étroites entre environnement et économie dans ce type d'activités obligent-elles à redéfinir la notion d'intérêt général ?

► **Les collectivités fournissent-elles un service de tri aux producteurs ou vendent-elles des lots de matériaux collectés ?**

Juridiquement, un déchet est « un bien meuble dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire¹ ». Les collectivités locales en ont la garde et doivent prendre les mesures pour s'assurer de son innocuité, tant pour la santé publique que pour l'environnement, mais pour le compte de qui ?

Si les producteurs, qui ont mis sur le marché le produit devenu déchet, ont la responsabilité matérielle et financière de la valorisation et de l'élimination, les collectivités locales assurent la garde du déchet pour le compte des producteurs et elles effectuent une prestation du tri. Dans une telle configuration, cette prestation est-elle obligatoire ou facultative ?

Si les producteurs ont essentiellement une responsabilité financière, sans fonction opérationnelle, les collectivités collectent et trient les déchets pour le compte de leurs habitants. Elles fournissent donc des matériaux triés qu'elles remettent, soit à l'éco-organisme représentants des producteurs, soit à des

¹ Article L.541-1-1 du code de l'environnement



repreneurs dans le cadre de relations contractuelles qu'elles ont elles-mêmes établi. Lorsqu'une collectivité remet des déchets triés à un éco-organisme, quelle est la nature du montant financier versé par l'éco-organisme à la collectivité ? Une subvention de fonctionnement permettant à l'éco-organisme d'avoir gratuitement accès aux déchets ou le prix d'un lot de déchets achetés par l'éco-organisme ?

Le déchet étant un bien dont le détenteur se défait, sa propriété n'est pas clairement établie. Or, si une collectivité le valorise et le vend à un industriel du recyclage, elle dispose au moins d'un droit de cession. Toutefois, l'ambiguïté sur la propriété des déchets, puis des matériaux, ne contribue pas à simplifier le régime juridique de la vente de ces matériaux. Ces ventes sont faites par qui ? Pour le compte de qui ?

Par ailleurs, l'existence même d'un soutien financier et de la participation des habitants lors de la collecte sélective fait des déchets triés un matériau différent des autres. Les élus des collectivités ont une responsabilité vis-à-vis des habitants, dont le geste citoyen a permis d'obtenir des lots de déchets. Dans ces conditions, les collectivités peuvent-elles les vendre dans les mêmes conditions que d'autres matériaux ? Ces déchets dont la collecte a été rendue possible grâce aux efforts des habitants doivent-ils être triés dans des centres de grandes capacités, automatisés et préparant des lots destinés à des marchés de matériaux nationaux ou internationaux ? Au contraire, ces déchets doivent-ils permettre le développement de circuits courts, d'une économie circulaire et d'activités locales, au plus près des territoires qui les ont produits ?

► **Quelle place pour l'économie sociale et solidaire, du point de vue de la maîtrise des coûts, d'une part, et de la professionnalisation des métiers du recyclage, y compris à l'interface des usagers ?**

Depuis bien plus longtemps que les filières actuelles, l'économie sociale et solidaire prend en charge les déchets et développe des activités de réemploi et de recyclage. Ces structures, souvent de nature locale (même si elles sont regroupées dans des fédérations nationales), ont été frappées de plein fouet par la mise en place des REP, organisées nationalement par un éco-organisme de taille nationale. Il leur a donc fallu s'adapter au nouvel environnement économique, s'appuyer sur un savoir-faire certain en matière de réemploi, pour développer de nouvelles activités. Dans un contexte de compétitivité, l'économie sociale et solidaire est à un tournant : doit-elle rester sur des niches étroites où elle peut pleinement valoriser son savoir-faire ?

Doit-elle adapter son fonctionnement de façon à participer à un effort général de maîtrise des coûts, afin de rester compétitive face aux opérateurs ? Comment conserver son ambition sociale et de réinsertion avec une nécessaire professionnalisation des activités ? Peut-elle participer à la communication de proximité avec les habitants et sous quelle forme ?

Avec l'intervention de :

- **Gérard Miquel**, sénateur du Lot (46) et président du Conseil national des déchets, ancien président du SYDED du Lot, Syndicat départemental pour le traitement des déchets. La mise en place de grands centres de tri automatisés allongent les distances entre les collectes et le centre de tri, posant ainsi de véritables difficultés d'aménagement du territoire. De plus, ces centres de tri ont besoin de moins de main d'œuvre. Où les implanter ? Comment les organiser ?
- **Roger le Goff**, maire de Fouesnant-lès-Glénan (29), président de la Communauté de communes du pays fouesnantais. Lorsqu'un centre de tri fait appel à l'économie sociale et solidaire, comment doit-il s'adapter à l'évolution du contexte économique et réglementaire en raison de la création d'éco-organismes intervenant au niveau national ?
- **Eric Brac de la Perrière**, directeur général d'Eco-Emballages. Le nouvel agrément d'Eco-Emballages a ouvert aux collectivités davantage de possibilités pour écouler leurs matériaux triés. Les collectivités



disposent-elles du savoir-faire nécessaire pour établir de bons contrats ? Comment peuvent-elles l'acquérir ?

- ▶ **Jean-Philippe Carpentier**, président de Féderec. Les récupérateurs de déchets pratiquent le recyclage des déchets depuis des décennies. Ils disposent d'un véritable savoir-faire et d'une connaissance approfondie du recyclage. Comment ont-ils adapté leurs pratiques au nouveau contexte généré par la création des éco-organismes ? Comment gèrent-ils leurs relations avec les collectivités, d'une part, et avec les éco-organismes, d'autre part ?
- ▶ **Alain Claudot**, directeur général d'Eco-TLC. Le marché des textiles usagés est plus complexe qu'il ne le semble : collecteurs, classeurs, industriels de l'essuyage ont des relations complexes en fonction de la nature des collectes, de la divergence de leurs intérêts et de la durée des stockages intermédiaires. L'intervention de collecteurs européens et la pratique du tri dans des pays à plus faible coût de la main d'œuvre rendent encore plus confuses les circuits de recyclage. Comment les collectivités peuvent-elles obtenir suffisamment de visibilité pour choisir leurs partenaires en la matière ?
- ▶ **Guillaume Duparray**, directeur des partenaires de la collecte d'Eco-Systèmes. Le modèle économique du traitement des DEEE prévoit de réduire les coûts de dépollution avec les recettes des ventes de matériaux. L'existence de circuits de collecte parallèles prive l'éco-organismes d'une partie des recettes de ferrailles et donc risque de compromettre l'équilibre économique de la filière. Par ailleurs, l'économie sociale et solidaire fait partie des acteurs importants du réemploi. Comment contribuer à lui trouver une place pérenne dans la filière ?
- ▶ **Arnaud Gossement**, avocat au Barreau de Paris, docteur en droit, spécialiste de droit public et de droit de l'environnement. Les collectivités sont-elles propriétaires de matériaux ? Vendre des matériaux fait-il partie de leurs compétences ?
- ▶ **Didier Imbert**, vice-président de la FNADE. Les centres de tri vont nécessiter des investissements importants dans les 10 années à venir, à la fois en raison de l'évolution des techniques et de l'arrivée de nouveaux matériaux. Par ailleurs, la mise en place de filières organisationnelles nécessite le réaménagement des déchèteries. Face à ces bouleversements et à l'ampleur des sommes qu'il faudra mobiliser, comment les opérateurs construisent-ils leurs relations avec les collectivités et avec les éco-organismes ?

Clôture par Roger LE GOFF, maire de Fouesnant-lès-Glénan (29), président de la Communauté de communes du pays fouesnantais



Menaces sur le dispositif français de tri et de recyclage des déchets ?

De la responsabilité juridique à la transparence des coûts

Mardi 9 juillet 2013

FICHE N° 2

I/ UNE ORIGINE « OCDE »

Lorsque l'OCDE a développé le concept la Responsabilité élargie du producteur, il s'agissait de définir un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations d'un producteur jusqu'à l'élimination, après consommation, de son produit. « La REP présente donc deux caractéristiques interdépendantes : le transfert en amont de la responsabilité (matérielle et/ou économique ; totale ou partielle) des communes vers les producteurs et la création d'incitations en faveur de la prise en compte des aspects environnementaux par les producteurs dans le cadre de la conception des produits. »²

La REP consiste donc à modifier la répartition traditionnelle des responsabilités en matière de gestion des déchets, qui passe d'une responsabilité concernant la salubrité et la réduction des pollutions, dévolue aux communes, à une responsabilité portée, à des degrés différents, par tous les acteurs de la chaîne de production, de consommation et d'élimination d'un produit : le producteur, le distributeur, le consommateur, l'opérateur de collecte et de traitement, la commune et les pouvoirs publics. Elle a également pour conséquence une séparation des responsabilités :

- ▶ **la responsabilité opérationnelle** initialement détenue intégralement par les collectivités se répartit entre les collectivités et les producteurs (en particulier lorsque les collectivités collectent les déchets auprès des habitants et que les producteurs assurent directement la dépollution et la valorisation des déchets) ;
- ▶ **la responsabilité financière** est répartie entre les producteurs et les collectivités (notamment, quand les collectivités conservent à leur charge le coût de l'élimination des déchets qui restent dans la collecte résiduelle, qui n'ont pas pu être collecté pour un recyclage) ;
- ▶ **la responsabilité financière peut être séparée de la responsabilité opérationnelle**, lorsque les producteurs financent la collecte, le tri et le recyclage organisés par les collectivités.

² Responsabilité élargie des producteurs. Manuel à l'intention des pouvoirs publics. OCDE, 2001



III/ L'ORGANISATION ACTUELLE

En 20 ans, le recyclage des déchets est passé d'une pratique locale, souvent mise en œuvre par des entreprises de récupération installées depuis longtemps, à un déploiement national et industriel.

Le dispositif mis en place par les pouvoirs publics français s'appuie sur des éco-organismes dont la fonction est de mutualiser la responsabilité des producteurs. Les éco-organismes sont des structures privées (société ou association), constituées et gérées par des producteurs de biens de consommation. Leur activité est encadrée par les pouvoirs publics qui leur délivrent un agrément. Ce dernier leur permet de prendre en charge collectivement la responsabilité des producteurs en matière de valorisation des déchets post consommation, en contrepartie du paiement d'une contribution, calculée en fonction des produits mis sur le marché. L'éco-organisme utilise les fonds ainsi collectés pour financer les dispositifs mis en place par les collectivités dans le cadre de leur service public ou pour organiser lui-même la collecte, le tri et la valorisation en passant des contrats avec des opérateurs privés ou publics de gestion des déchets.

Le dispositif français présente les caractéristiques suivantes :

- ▶ les REP sont organisées en fonction des types de producteurs et non des types de déchets ou de matériaux : les producteurs de biens emballés, les producteurs de papiers graphiques, les producteurs de vêtements, les producteurs d'équipements électriques et électroniques ; cette organisation complique les filières de recyclage (les papiers ou les plastiques sont répartis dans plusieurs filières par exemple), mais elle facilite les réflexions en matière d'éco-conception (les différents producteurs d'un même type de bien pouvant mettre en commun leurs efforts) ;
- ▶ les relations de proximité sont entre les mains des collectivités, qui gèrent au moins la communication avec les habitants et la collecte sélective ;
- ▶ les collectivités ont mis en place un dispositif de péréquation :
 - toutes les collectivités sur le territoire national peuvent bénéficier du dispositif quels que soient leur taille, leur situation géographique, les gisements disponibles et ceux qui sont collectés (principe de la couverture universelle) ;
 - les contrats entre les collectivités et les éco-organismes d'une même filière sont identiques et découlent d'un contrat type, transmis aux pouvoirs publics (principe d'un contrat unique) ;
 - les montants unitaires à partir desquels sont calculées les sommes versées aux collectivités sont identiques sur tout le territoire national ; si les spécificités locales peuvent être prises en compte dans les modalités de calcul, les règles et les montants sont établis au plan national (principe d'un barème national) ;
- ▶ suivant la filière, les collectivités conservent au non la possibilité de vendre les matériaux issus des déchets ; elles ont ou non des recettes issues de ces ventes ;
- ▶ suivant la filière, les producteurs ont une responsabilité :
 - uniquement financière : les collectivités restent en charge de la gestion des déchets et il convient de s'assurer que les producteurs payent pour couvrir leur responsabilité et uniquement celle qui leur est imposée par la réglementation;



- financière et matérielle : les producteurs organisent et payent la collecte sélective ; ils prennent en charge le recyclage de leurs produits après consommation, avec ou sans la participation des collectivités ;
- un mélange des deux, en fonction du choix des collectivités et des organisations locales mises en place ou sur une partie de la filière (responsabilité financière pour la collecte sélective, responsabilité matérielle et financière pour la logistique, le recyclage, la valorisation et le traitement).

III/ LA GOUVERNANCE

Actuellement, les éco-organismes sont des structures privées, contrôlées par leurs actionnaires et par leur Conseil d'administration. Ils demandent un agrément aux pouvoirs publics, délivré en fonction d'un cahier des charges et d'une demande d'agrément déposée par l'éco-organisme. Cet agrément encadre leurs activités et les autorise à se substituer aux producteurs, qui sont adhérents chez eux, pour exercer leurs responsabilités en matière de déchets post-consommation.

Pour chacune des filières, une commission consultative d'agrément réunit toutes les parties prenantes : pouvoirs publics, producteurs, professionnels de la gestion des déchets ou de la récupération des matériaux, collectivités locales, consommateurs, associations de protection de l'environnement. Cette commission examine les demandes d'agrément et émet un avis destiné aux pouvoirs publics. Elle suit également l'activité des éco-organismes pendant la durée de leur agrément.

Sous des formes diverses, les éco-organismes et les collectivités disposent d'instances de discussions pour traiter les difficultés qui peuvent apparaître dans la vie des contrats entre les éco-organismes et les collectivités.



Menaces sur le dispositif français de tri et de recyclage des déchets ?

De la responsabilité juridique à la transparence des coûts

Mardi 9 juillet 2013

ANNEXES

- **Annexe 1**
Note de synthèse – Responsabilité élargie du producteur. Manuel à l'intention des pouvoirs publics – Publication OCDE
- **Annexe 2**
Liste des REP en France
- **Annexe 3**
Liste des REP en France – tonnages et montants des sommes



- **Annexe 1 : Responsabilité élargie des producteurs**
Manuel à l'intention des pouvoirs publics
OCDE, 2001

NOTE DE SYNTHÈSE

« Introduction

Depuis quelques décennies, les pays Membres de l'OCDE s'efforcent de mettre en place des politiques et des programmes pour faire reculer la pollution et la production de déchets. Pourtant, les pressions exercées sur l'environnement continuent de croître. Si les efforts engagés ont dans bien des cas suscité une baisse sensible de la pollution de l'air et de l'eau par habitant, la production de déchets dangereux et d'ordures ménagères n'a cessé de progresser au cours des dernières décennies. Ainsi, le volume des déchets municipaux a augmenté en termes absolus et par habitant.

Au milieu des années 90, 64% des déchets municipaux étaient mis en décharge, 18% incinérés et 18% recyclés. Au même moment, l'implantation de nouvelles installations d'élimination des déchets s'est heurtée à des difficultés croissantes. Les réglementations relatives aux décharges et incinérateurs sont devenues plus sévères, et le coût de gestion des déchets a augmenté. L'hostilité croissante des populations à la création d'installations à proximité de leurs lieux d'habitation (syndrome « pas de ça chez moi ») témoigne des préoccupations suscitées par les déchets, de plus en plus perçus comme une nuisance esthétique et une menace pour la santé et l'environnement. En outre, le rétrécissement du champ des possibilités d'élimination a conféré une importance grandissante aux solutions qui visent à réduire la production de déchets et à accroître la réutilisation et le recyclage.

Face à la hausse du volume de déchets, les gouvernements de beaucoup de pays ont réexaminé les moyens d'action disponibles et constaté que la mise en oeuvre d'instruments nouveaux s'imposait, dont l'imputation aux producteurs de la responsabilité à l'égard de certains produits en aval de la consommation. La responsabilité élargie des producteurs (REP) est une méthode d'action qui consiste à faire assumer par les producteurs une part importante de la responsabilité (financière et/ou matérielle) pour le traitement ou l'élimination des produits en aval de la consommation. Ce faisant, elle peut inciter les producteurs à prévenir la production de déchets à la source, favoriser la conception de produits respectueux de l'environnement et contribuer à la réalisation des objectifs officiels de recyclage et de gestion des matériaux. Le présent manuel est destiné à informer les responsables de l'action des pouvoirs publics sur les questions et les considérations d'ordre général intéressant la responsabilité élargie des producteurs, ainsi que sur ses avantages et ses coûts potentiels.

Comprendre la REP

L'OCDE *définit* la REP comme un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation. La REP présente deux caractéristiques interdépendantes : (1) le transfert en amont de la responsabilité (matérielle et/ou économique ; totale ou partielle), des communes vers les producteurs ; et (2) la création d'incitations en faveur de la prise en compte des aspects environnementaux par les producteurs dans le cadre de la conception des produits. Alors que les autres moyens d'action ciblent généralement un seul point de la chaîne, la REP vise une intégration verticale – sur l'ensemble de la chaîne – des signaux qui ont trait aux caractéristiques environnementales des produits et processus de production.



Fondamentalement, les programmes de REP consistent à modifier la répartition traditionnelle des responsabilités en matière de gestion des déchets entre les fabricants et importateurs de biens de consommation, les consommateurs et les pouvoirs publics. Bien qu'ils puissent prendre de nombreuses formes différentes, ces programmes se caractérisent tous par le fait qu'ils font intervenir producteurs et importateurs dans la gestion des produits mis au rebut par les consommateurs. La REP *élargit* les responsabilités environnementales imputées traditionnellement à ces acteurs (sécurité des travailleurs, prévention et traitement des rejets dans l'environnement occasionnés par la production, responsabilité financière et légale pour la bonne gestion des déchets de production) à la gestion de leurs produits en aval de la consommation.

La répartition de la responsabilité et la détermination du producteur figurent parmi les principales questions qui doivent être tranchées au moment de la conception d'une politique de REP. Dans le cadre de ce manuel, c'est le propriétaire de la marque ou l'importateur qui est considéré comme le producteur, sauf dans le cas des emballages, par exemple, où le propriétaire est incarné par le conditionneur plutôt que par le fabricant de l'emballage. Lorsqu'il est impossible d'identifier clairement le propriétaire de la marque, par exemple dans le cas de produits électroniques, le producteur est incarné par le fabricant (et l'importateur). Le partage de la responsabilité constitue un aspect important de la REP, si bien que les détaillants, les distributeurs, les consommateurs et les autres acteurs de la chaîne de produit jouent un rôle primordial dans la bonne marche d'un programme de REP.

Pourquoi la responsabilité élargie des producteurs ?

Aujourd'hui, on admet de plus en plus que les politiques environnementales traditionnelles axées sur les processus de production pourraient ne plus suffire pour susciter les changements qu'exige la protection de la santé et de l'environnement. Si la production industrielle et énergétique demeure une importante source de pollution et de déchets, le poids relatif des déchets issus de la consommation n'a cessé de grandir depuis vingt ans. Bon nombre de mesures et de programmes ont été mis en oeuvre pour faire face à cet accroissement du volume des déchets, mais ils n'ont pas suffi à supprimer le besoin de nouvelles décharges et de nouveaux incinérateurs. Parallèlement, l'opposition aux créations de décharges et d'incinérateurs n'a cessé de prendre de l'ampleur dans beaucoup de pays de l'OCDE.

Les bouleversements induits par la REP tiennent au fait qu'elle modifie le traitement des produits en aval de la consommation et agit en amont sur le choix des matières et la conception des produits. On estime que, dans ces conditions, elle peut envoyer aux producteurs les signaux idoines pour qu'ils internalisent une grande partie des effets externes sur l'environnement qui découlent de l'élimination finale des produits. En ce sens, la REP peut contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux partagés par les gouvernements des pays de l'OCDE, à savoir prévenir la production de déchets et réduire leur volume, faire un usage accru des matériaux recyclés dans la production et améliorer le rendement d'utilisation des ressources.

L'application du principe pollueur-payeur (PPP) est préconisée pour s'assurer que les pollueurs – et non la société dans son ensemble – supportent les coûts des effets qu'ils exercent sur l'environnement. On a longtemps estimé que le point d'intervention des pouvoirs publics devait être aussi proche que possible de la source des effets externes (c'est-à-dire les pollueurs). Ces dernières années, certaines stratégies comme la REP ont cependant donné un sens plus large à la notion de « pollueur », en l'élargissant à d'autres acteurs de la chaîne de produit tels que les fabricants de produits à l'origine d'incidences sur l'environnement. Cette évolution aboutit donc à un partage de la responsabilité. L'efficacité de la REP par rapport à son coût dépend dans



quelle mesure elle crée des incitations plus puissantes et mieux adaptées en faveur de l'atténuation d'un effet externe que d'autres mesures, mais c'est là une question dont l'examen n'entre pas dans le cadre du présent rapport. Les coûts administratifs de mise en oeuvre d'une politique, les coûts induits par le tri des produits en aval de la consommation et la structure des marchés concernés sont autant de facteurs qui déterminent l'efficacité et l'efficience relatives de la REP par rapport à d'autres instruments.

La REP aujourd'hui

De nombreux programmes de REP fonctionnent à l'heure actuelle. Le plus connu est sans doute le « point vert » allemand (Duales System Deutschland), qui oblige les producteurs et les distributeurs d'emballages à assurer l'existence et le fonctionnement d'un système de reprise pour les déchets liés à leurs produits. Entre 1991 et 1998, la consommation d'emballages par habitant est passée de 94.7 kg à 82 kg en Allemagne, soit une baisse de 13.4 %.

Les initiatives entièrement volontaires, qu'elles soient le fait d'une entreprise particulière ou d'un secteur dans son ensemble, gagnent également du terrain ; elles peuvent être destinées à améliorer l'image de l'entreprise auprès du public, à prendre les devants pour éviter une intervention des pouvoirs publics ou à gagner des parts de marché. Bien souvent, il s'agit de programmes qui prévoient la reprise d'un produit ancien au moment de l'achat d'un produit neuf par le consommateur. On peut citer en exemple les cas d'IBM, qui a mis en place des programmes de reprise volontaires en Autriche, en France, en Italie, en Suisse et au Royaume-Uni ; de la société Xerox, qui a établi un important dispositif international de reprise des cartouches de toner pour photocopieurs ; du fabricant d'ordinateurs Dell qui, en complément de son programme de reprise, a conçu le châssis de certains de ses modèles en vue d'en faciliter le recyclage ; et de la société Nike, qui reprend les chaussures de sport usagées pour les recycler et les transformer en revêtements pour pistes d'athlétisme et autres.

Plusieurs pays recourent à des accords négociés – juridiquement contraignants ou non – entre les pouvoirs publics et le secteur privé (généralement un secteur d'activité dans son ensemble) pour gérer divers produits et flux de déchets. Depuis 1991, les Pays-Bas appliquent ainsi une convention sur les emballages négociée avec l'industrie qui lie juridiquement ses signataires. Cette convention a été récemment actualisée et élargie. Une convention a également été passée dernièrement entre le Ministère de l'environnement et le secteur des emballages en Australie. Elle intègre la notion de bonne gestion des produits, et elle fixe des objectifs chiffrés de réduction de l'utilisation de matériaux d'emballage tout en permettant au secteur de choisir les moyens de les atteindre. En revanche, les entreprises qui n'ont pas signé la convention sont soumises aux dispositions de la National Environment Protection Measure (NEPM – mesure nationale de protection de l'environnement) relative aux emballages.

Finalité du manuel

Le présent manuel est destiné à informer les responsables de l'action gouvernementale sur les avantages de la REP, sur les questions qu'elle soulève et sur les dispositions à prendre pour aboutir à des politiques et programmes efficaces dans ce domaine. Il ne cherche pas à prescrire une démarche précise aux gouvernements qui souhaitent mettre en place un programme de REP, ni à émettre des jugements sur l'efficacité comparée de la REP et d'autres moyens d'action. Il vise plutôt à examiner diverses questions qui doivent être prises en compte et les conditions cadres qui sous-tendent la conception des mesures et programmes de REP. Ce manuel est un ouvrage de base qui s'adresse à tous les gouvernements, quelle que soit la stratégie de REP qu'ils jugent la plus utile. Dans la mesure du possible, il s'appuie sur l'expérience acquise jusqu'à présent et s'efforce d'éclairer la réflexion des décideurs sur les questions conceptuelles. Il



énonce des principes directeurs et recense les points à prendre en considération dans le processus de décision concernant la REP.

Les informations figurant dans ce manuel proviennent de différentes sources, et notamment des acteurs qui ont assisté aux quatre ateliers sur la REP organisés sous l'égide de l'OCDE (pouvoirs publics, secteur privé, universités, groupes de citoyens, juristes, spécialistes des échanges, organismes internationaux et associations professionnelles), des documents présentés à ces ateliers et d'autres recherches. Le manuel a pour but d'aider les gouvernements qui ont choisi d'appliquer la REP à faire en sorte que les avantages l'emportent sur les coûts, que le programme de REP réponde aux objectifs et priorités arrêtés et qu'il contribue à la réalisation des objectifs des pouvoirs publics en matière d'environnement et de développement durable.

Présentation des chapitres

Le chapitre 1 définit la REP, la situe dans le contexte de l'activité économique, décrit ses liens avec l'internalisation des coûts et expose les points dont devraient tenir compte les décideurs qui envisagent la REP parmi d'autres moyens d'action. Il examine en outre la question du partage de la responsabilité et celle du recours à des objectifs chiffrés. Si le partage de la responsabilité sur l'ensemble de la chaîne de produit fait partie intégrante de la REP, un principe fondamental veut que le producteur assume une part significative de la responsabilité matérielle et/ou financière à l'égard des produits en aval de la consommation. Un partage est certes envisageable dans le cadre des modalités d'application des mesures, mais le manuel insiste sur la nécessité de désigner un acteur qui centralise l'organisation et la mise en oeuvre du programme de REP. Pour les pouvoirs publics, il importe d'évaluer dans quelle mesure et de quelle façon cette condition peut être remplie. Ce chapitre présente également une série de questions destinées à éclairer l'analyse des pouvoirs publics. Enfin, il décrit un certain nombre de considérations socio-économiques et socioculturelles susceptibles d'influencer le processus de décision.

Le chapitre 2 est consacré aux aspects qui jouent un rôle important au stade de la conception. Il expose les principes directeurs applicables aux politiques et programmes de REP, et il examine d'autres points essentiels, comme la définition de buts et d'objectifs, l'importance de la consultation des acteurs, la transparence des politiques et de leur élaboration, l'information du public et, surtout, la question des produits, groupes de produits et flux de déchets qui se prêtent le mieux à l'application de la REP. Ce chapitre présente également l'éventail des approches permettant d'appliquer la REP, qui vont des initiatives entièrement volontaires (prises par l'industrie) aux mesures obligatoires. Les gouvernements qui projettent de recourir à la REP doivent décider très tôt du caractère obligatoire, facultatif ou mixte (à travers des accords ou des conventions négociés, par exemple) du programme. Dans certains pays, les pouvoirs publics s'attachent à promouvoir par des incitations la mise en place de programmes de REP par l'industrie et à établir des partenariats avec certains secteurs dans le cadre de programmes facultatifs axés sur des enjeux particuliers.

Le chapitre 3 examine une série de moyens d'action pouvant servir à appliquer les principes de REP. En l'occurrence, il existe trois grands types d'instruments : les obligations de reprise, les instruments économiques et les normes de résultats. Les obligations de reprise (des produits) peuvent contribuer à la réalisation des objectifs d'action en imputant la responsabilité de la gestion des produits hors d'usage. Les mêmes objectifs peuvent être poursuivis au moyen d'instruments économiques (systèmes de consigne, redevances d'élimination préalables, taxes sur les matières et dispositifs combinant subventions et taxes en amont), lesquels reposent sur des incitations et donnent au secteur privé une marge de manœuvre dans le choix des moyens. Enfin, des normes de résultats peuvent être édictées pour spécifier la teneur minimum en

matières recyclées d'un produit. Lorsqu'on envisage le recours à plusieurs types d'instruments, la combinaison la plus efficace doit être déterminée. Plusieurs mesures complémentaires sont examinées dans le chapitre, dont les redevances unitaires sur les ordures ménagères (en fonction du volume/poids) ; les mesures d'interdiction et de taxation de la mise en décharge ; l'élimination des subventions aux matières premières neuves ; l'application de mesures d'interdiction ou de restriction à certains matériaux, produits ou substances chimiques ; l'éco-étiquetage ; l'« écologisation » des marchés publics ; les permis négociables ; et les crédits au titre du recyclage. Les gouvernements de certains pays de l'OCDE ont estimé que ces instruments pouvaient être employés en remplacement de la REP.

Le chapitre 4 analyse les rôles et les responsabilités dans le cadre des politiques et programmes de REP. Le principe fondamental de la REP est le transfert au producteur de la responsabilité matérielle et/ou financière à l'égard des produits en fin de vie. Aux fins de la REP, le producteur est celui qui détient le plus grand pouvoir de décision en ce qui concerne la sélection des matières et la conception des produits. Selon la structure de la politique et les biens qu'elle vise, il s'agit du propriétaire de la marque/de l'importateur, du conditionneur ou du fabricant. Comme indiqué précédemment, le partage de la responsabilité fait partie intégrante de la REP. S'il convient de désigner un point de centralisation pour organiser et prendre les mesures requises, les détaillants, les distributeurs et les consommateurs n'en jouent pas moins un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique de REP.

Le chapitre 5 analyse les aspects touchant aux échanges et à la concurrence. Les inquiétudes initiales concernant d'éventuels effets de distorsion sur les échanges n'ont plus lieu d'être puisque les producteurs se sont acquittés collectivement et de façon non discriminatoire de leurs obligations respectives. Néanmoins, il importe que les responsables de l'action gouvernementale réfléchissent avec soin à l'ensemble des effets qu'un programme de REP pourrait avoir sur le commerce international. En l'occurrence, ces effets varient selon les instruments (obligations de reprise, instruments économiques et réglementations) et certains seront voulus : par exemple, on peut tabler sur une évolution des courants d'échanges en faveur des produits mieux à même de répondre aux exigences de la politique de REP. En revanche, des effets négatifs imprévus sur le commerce alourdiraient inutilement le coût de l'application des programmes de REP et déclencherait l'opposition des parties lésées dans leurs intérêts commerciaux. Le chapitre 5 examine également les risques de différends commerciaux. Par exemple, le « dumping » des matières collectées sur les marchés internationaux peut instaurer une concurrence déloyale, compromettre les efforts de recyclage du pays importateur et justifier des poursuites en vertu des règles antidumping. Il apparaît cependant que les politiques de REP peuvent être conçues de façon à être transparentes et non discriminatoires et à ne pas entraver inutilement le commerce international, c'est-à-dire de façon à être compatibles avec les règles de l'OMC. Sur le plan national, les politiques de REP sont susceptibles d'occasionner quelques problèmes de concurrence, principalement dans deux domaines : sur les marchés de produits couverts par la politique de REP, du fait des possibilités de collusion qui s'offrent aux organisations de producteurs responsables (OPR), et sur les marchés de matières secondaires, compte tenu des relations commerciales entre les OPR et l'ensemble de l'industrie de la gestion des déchets. Des mesures spécifiques peuvent cependant être prises pour prévenir ces risques. L'une d'elles consisterait à éliminer les obstacles réglementaires artificiels qui s'opposent à une coopération efficace, y compris les dispositions réglementaires qui prescrivent certaines formes de coopération.

Le chapitre 6 est consacré à trois grands problèmes qui doivent être réglés dans le cadre de la conception de la politique de REP : les « passagers clandestins », les produits orphelins et les produits (pré-)existants. S'agissant des passagers clandestins, deux aspects importants sont abordés : les moyens de réduire au minimum les comportements opportunistes, et la nécessité



d'évaluer dans quelle mesure les coûts induits par ces comportements justifient leur éradication (sachant que ce phénomène peut être dans une certaine mesure incontournable et que les frais à engager pour les combattre peuvent être disproportionnés). Le traitement réservé aux produits existants et orphelins (les produits dont le producteur est inexistant pour cause de faillite ou pour une autre raison) est directement lié aux objectifs de la politique. Les mécanismes permettant de financer la prise en charge de ces produits sont décrits.

Le chapitre 7 examine un certain nombre d'aspects intéressant la conception et la mise en œuvre. Son but est d'orienter la réflexion des décideurs sur toute une série de questions pratiques qui se posent dans ce contexte. Il présente également un ensemble de principes directeurs afin d'aider les responsables de l'action gouvernementale à intégrer certaines caractéristiques fondamentales des programmes de REP.

Le chapitre 8 expose les activités futures et les besoins en matière de travaux de recherche. En l'occurrence, il est recommandé d'étudier l'applicabilité de la REP à des produits ou flux de déchets nouveaux et différents, ainsi que de déterminer les moyens d'action les mieux adaptés selon les produits (et groupes de produits). Au moment où le concept de politique intégrée de produits (PIP) commence à prendre forme au sein de l'Union européenne et dans d'autres pays de l'OCDE, des recherches sont nécessaires pour établir comment les politiques et programmes de REP peuvent s'insérer dans ce cadre. Enfin, parmi les autres aspects qui méritent d'être étudiés plus avant dans l'optique de l'action des pouvoirs publics figurent l'impact du commerce électronique, le rôle des programmes de REP volontaires conduits par l'industrie, la situation actuelle des programmes de REP dans les pays de l'OCDE et l'efficacité de certains instruments au regard des critères d'évaluation décrits dans les chapitres 1 et 7.

Conclusion

La REP offre aux gouvernements un moyen d'action pour s'attaquer aux pressions exercées sur l'environnement par les produits en aval de la consommation. Elle peut apporter une contribution de poids à l'accroissement du rendement d'utilisation des ressources, en permettant d'exploiter au mieux les matières vouées à la mise en décharge ou à l'incinération, et inciter parallèlement les concepteurs à opter pour des matériaux plus faciles à réutiliser et à recycler. Le principe de REP transparait dans une nouvelle génération de politiques de prévention de la pollution axées non plus sur les installations de production, mais sur les produits. Ces politiques ont pour effet d'encourager les producteurs à réévaluer leurs décisions concernant le choix des matériaux (et produits chimiques), les processus de production, la conception, les emballages et les stratégies de marketing. Si la REP visait au départ à réduire les importantes quantités d'emballages entrant dans le courant de déchets, la tendance est désormais à son élargissement à d'autres produits, groupes de produits et flux de déchets, dont les appareils électriques et électroniques. »

[...]

[...]

Facteurs socioculturels susceptibles d'influencer le choix de la REP

Cet encadré vise à présenter aux gouvernements un certain nombre de facteurs qu'ils pourraient avoir à prendre en considération lorsqu'ils comparent les activités de différents pays.

- Une culture politique « consensuelle » se caractérise par de bonnes relations entre pouvoirs publics et industrie qui privilégient les instruments de concertation et de persuasion.
- Une culture « libérale » se caractérise aussi par de bonnes relations entre pouvoirs publics et industrie. Elle privilégie, outre la concertation et les accords volontaires, l'utilisation d'instruments économiques.
- Une culture « d'opposition » est marquée par l'expression d'intérêts et de positions opposés qui appellent des arbitrages politiques. Elle conduit à privilégier les instruments législatifs et réglementaires, ce qui n'exclut toutefois pas un fonds de culture libérale et, partant, l'utilisation de certains instruments économiques.
- Une culture de « planification-programmation » optera pour des instruments législatifs et réglementaires, après un examen attentif de tous les points de vue et du rapport de forces, même dans un contexte culturel « corporatiste ».

(Source : *Responsabilité élargie des producteurs Manuel à l'intention des pouvoirs publics* – OCDE, Éditions OCDE, 21 déc 2001)

Annexe 2 : liste des REP en France

Type de produit	Date de mise en œuvre opérationnelle	
Filières REP imposées par une directive européenne		
Piles et accumulateurs portables, automobiles et industriels	1er janvier 2001 pour les piles et accumulateurs des ménages 22 décembre 2009 pour la nouvelle REP P&A portables et la nouvelle REP élargie aux professionnels (automobiles et industriels)	Tous les types de piles et accumulateurs quels que soient leur forme, volume, poids, matériaux sauf ceux utilisés dans les équipements militaires et les équipements destinés à être lancés dans l'espace
Equipements électriques et électroniques professionnels et ménagers	13 août 2005 pour les EEE professionnels 15 novembre 2006 pour les EEE ménagers	Equipements électriques et électroniques ménagers et professionnels
Automobiles	24 mai 2006	Véhicules des particuliers et véhicules utilitaires des professionnels d'un PTAC inférieur à 3,5 tonnes
Filières REP françaises en réponse à une directive européenne ou à un règlement communautaire n'impliquant pas la REP		
Lubrifiants	Financement par l'ADEME depuis 1986 Limitation au DOM-COM depuis 2011	Huiles minérales ou synthétiques
Emballages ménagers	1er janvier 1993	Emballages ménagers
Fluides frigorigènes fluorés	1er janvier 2009	Fluides frigorigènes des professionnels
Médicaments	1er octobre 2009	Médicaments non utilisés à usage humain des particuliers
Filières REP imposées par une réglementation nationale		
Pneumatiques	1er mars 2004	Pneumatiques ménagers et professionnels (voitures, poids lourds, motos, engins de travaux publics, tracteurs, avions ...) exceptés ceux équipant des cycles et cyclomoteurs
Papiers graphiques	19 janvier 2007	Imprimés papiers et papiers destinés à être imprimés, ménagers et assimilés
Textiles, linge de maison, chaussures	1er janvier 2007	Textiles, linges de maison et chaussures des ménages
Déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI)	Prévu pour l'automne 2012	DASRI perforants des patients en autotraitement
Produits chimiques	Prévu pour fin 2012	Déchets ménagers issus de produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement
Ameublement	Prévu fin 2012	Déchets d'ameublement ménagers et professionnels
Bouteilles de gaz	Prévu pour début 2013	Bouteilles de gaz destinées à un usage individuel



Type de produit	Date de mise en œuvre opérationnelle	
Filières REP basées sur un accord volontaire		
Produits de l'agrofourmiture	Mise en œuvre opérationnelle progressive à partir du 4 juillet 2007	Emballages vides de produits phytopharmaceutiques professionnels produits phytopharmaceutiques non utilisés professionnels, emballages souples agricoles professionnels d'engrais et d'amendements (big bags), big bags usagés de semences et plants, films agricoles usagés professionnels, produits de nettoyage et de désinfection du matériel de traite et des produits d'hygiène pour l'élevage laitier
Consommables bureautiques et informatiques	27 janvier 2000	Cartouches d'impression bureautique
Mobil-homes	2010	Mobil-homes

(source : ADEME - Les filières à responsabilité élargie du producteur ; panorama 2011)

Annexe 3 : liste des REP en France – tonnages et montants des sommes

Type de produit	Année des données	Mise sur le marché des produits assujettis (en milliers de tonnes)	Gisement des déchets (en milliers de tonne)	Collecte séparée (en milliers de tonnes)	Taux de collecte séparée	Tonnages valorisés (en milliers de tonnes)	Tonnages recyclés matière (en milliers de tonnes)	Taux de recyclage par rapport au taux de collecte séparée	Taux de recyclage par rapport au gisement ou aux mises sur le marché	Total contributions perçues (en millions d'euros)	Coûts opérationnels (en millions d'euros)	Soutiens versés aux collectivités (en millions d'euros)
Filières REP imposées par une directive européenne												
Piles et accumulateurs	2011	222	220	215	97%	175	175	82%	79%	11,34 ⁽¹⁾	8,5 ⁽¹⁾	1,83 ⁽¹⁾
EEE ⁽²⁾	2011	1 657	950	470	47%	408	366,00	78%	22%	193,41 ⁽³⁾	197,7 ⁽³⁾	16,18 ⁽³⁾
Automobiles	2011	2 651 444 ⁽⁴⁾	-	1502	-	-	-	79%	-	-	-	-
Filières REP françaises en réponse à une directive européenne ou à un règlement communautaire n'impliquant pas la REP												
Lubrifiants	2011	356	-	215	90%	209	109	51%	45%	-	2,9	-
Emballages ménagers	2011	4 653	4 653	-	-	3805	3120	-	67%	584	0	519
Fluides frigorigènes fluorés	2011	11	11	0,9	8%	0,6	0,6	69%	6%	-	-	-
Médicaments	2011	170	28	14,5	52%	14,5	0	-	-	4,4	4,5	0
Filières REP imposées par une réglementation nationale												
Pneumatiques	2011	491	491	392	84%	392	104	29%	22%	48,58	-	-
Papiers graphiques	2011	1 950	3 533	1 450	-	-	-	-	43,20%	67,4	0	53,6
Textiles, linge de maison, chaussures, ménagers	2011	700	700	146	-	116	38	-	-	13,7	0	3,14
DASRI	2007	0,4	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Produits chimiques, déchets diffus spécifiques	2007	471	43	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ameublement	2007	3 000	2 700	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bouteilles de gaz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(source : ADEME - Les filières à responsabilité élargie du producteur ; panorama 2011)

- (1) Piles et accumulateurs portables
- (2) EEE : Equipements électriques et électroniques ménagers et professionnels
- (3) EEE ménagers
- (4) Nombre de véhicules neufs