

Un regard renouvelé sur la Responsabilité Élargie du Producteur

Osons remettre la performance au
coeur de la REP et des filières REP

Table des matières

A propos de l'auteur	3
A propos de l'Institut Sapiens	4
Synthèse	5
Les points clés	7
Introduction	13
Remarques liminaires : dérives et points aveugles de la REP à la française	16
1.1. Bien comprendre ce qu'est la REP : des confusions qui nuisent à la clarté du débat	16
1.2. Le syndrome de l'éléphant blanc : l'implacable tendance inflationniste du système	17
1.3. La troublante opacité du système	19
1.4. Une inflation réglementaire coûteuse et stérilisante	20
1.5. La performance : une dimension pour l'instant largement absente de la REP	24
1.5.1. La dynamique concurrentielle : le point aveugle des filières REP	24
1.5.2. L'éco-modulation, un mécanisme inefficace et contre-productif qui doit être remis en cause	25

Nos propositions pour remettre la performance au cœur de la REP	27
2.1. Reconnecter la REP avec les modèles économiques des metteurs sur le marché	27
2.1.1. Permettre des fonctionnements pragmatiques et efficaces	28
2.1.2. Utiliser la dynamique concurrentielle comme levier au lieu de la briser	31
2.2. Redéfinir les missions prioritaires des outils opérationnels que doivent être les éco-organismes	34
2.2.1. Favoriser la concurrence entre éco-organismes dans les cas où elle est bénéfique	34
2.2.2. Redéfinir les compétences des éco-organismes afin de leur permettre de concentrer leurs actions	35
2.2.3. Rendre l'agrément des éco-organismes permanent	37
2.3. Révolutionner le tri pour faciliter la récupération et le traitement des déchets ménagers	38
Conclusion : osons un nouveau regard sur la REP	42
Rappel de la définition de la REP par l'OCDE	45
Bibliographie	47



A propos de l'auteur



Olivier Babeau

Président fondateur de l'Institut Sapiens

Ancien élève de l'ENS de Cachan, diplômé de l'ESCP, agrégé d'économie et docteur en sciences de gestion, Olivier Babeau est professeur à l'université de Bordeaux. Il est notamment l'auteur de *l'Horreur politique* (Les belles lettres 2017) et de *l'éloge de l'hypocrisie* (Editions du Cerf 2018). Il intervient très régulièrement dans les médias pour décrypter l'actualité économique et politique. En décembre 2017, il fonde avec Laurent Alexandre et Dominique Calmels, l'Institut Sapiens, la première think tech française.

A propos de Sapiens

L'Institut Sapiens est la première « think tech » française. Organisme indépendant à but non lucratif, sa vocation est de peser sur le débat économique et social français contemporain par la diffusion de ses idées et d'innover **par ses méthodes, son ancrage territorial et la diversité des intervenants qu'il mobilise, afin de mieux penser les enjeux vertigineux du siècle.**

Impulsé par Olivier Babeau, Laurent Alexandre et Dominique Calmels, en partenariat avec la chaire Capital Humain de l'université de Bordeaux, Sapiens a vocation à définir le rôle de l'humain dans une société bouleversée par le numérique. Son axe principal de travail est l'étude et la promotion des nouvelles formes d'écosystèmes favorables au développement économique et au bien-être social.

Sapiens fédère un large réseau d'experts issus de tous horizons, universitaires, avocats, chefs d'entreprise, entrepreneurs, hauts fonctionnaires, autour d'adhérents intéressés par le débat touchant aux grands enjeux actuels.

Plus d'informations sur <http://institutsapiens.fr>



Synthèse



Nul ne conteste aujourd'hui la pertinence du principe de responsabilité élargie du producteur (REP). Mais le système actuel des filières REP a connu une dérive dommageable en France. Alors que ces dernières devraient être un outil de maîtrise des déchets par le producteur, elles sont progressivement devenues des machines à collecter des fonds utilisés sans réel souci de leur performance économique et environnementale. Une dérive qui, en plus de représenter un gâchis écologique, nuit à la compétitivité de nos entreprises confrontées à la concurrence étrangère.

Alors que nous arrivons en France à la croisée de chemins, où l'économie circulaire rencontre inévitablement la REP, il faut remettre à plat ces filières REP pour leur permettre un emploi optimal des ressources prélevées et les doter de la transparence nécessaire.

Ceci est d'autant plus important que l'économie circulaire est devenue un axe important de la stratégie des entreprises. Ces dernières doivent donc être plus impliquées dans la mise en œuvre concrète de solutions permettant de progresser vers la minimisation des déchets finaux ou la réutilisation des matériaux, voire vers une économie de service.

Nous proposons de remettre la performance au cœur du mécanisme des filières REP. Cela implique d'en simplifier les contraintes réglementaires, de promouvoir une meilleure cohérence entre l'argent dépensé et les performances, de clarifier le rapport entre création et partage de la valeur, d'en orienter la logique autour d'une confiance réaffirmée en la capacité des entreprises à développer des solutions de maîtrise des déchets issus des produits qu'elles vendent, et enfin de mettre en place de réelles incitations directement pour les ménages et les professionnels.

La REP est une responsabilité à partager dans laquelle chacun doit trouver son intérêt à contribuer.





Les points clefs

Remarques liminaires : dérives et points aveugles de la REP à la française :

- *Bien comprendre ce qu'est la REP : des confusions qui nuisent à la clarté du débat*
- *Le syndrome de l'éléphant blanc : l'implacable tendance inflationniste du système*
- *La troublante opacité du système*
- *Une inflation réglementaire coûteuse et stérilisante*
- *La performance : une dimension pour l'instant largement absente de la REP*

Reconnecter la REP avec les modèles économiques des metteurs sur le marché.

Proposition 1 : veiller à ce que le cadre réglementaire des filières soit adapté à la spécificité des marchés et acteurs impliqués.

Proposition 2 : simplifier les modalités de déclaration des produits mis sur le marché.

Proposition 3 : Libérer la possibilité pratique de création de systèmes individuels et de systèmes volontaires.

Proposition 4 : aménager le statut, la propriété et la responsabilité des produits usagés /déchets afin de permettre leur cession, leur réemploi, leur réutilisation et leur recyclage.

Redéfinir les missions prioritaires des outils opérationnels que doivent être les éco-organismes.

Proposition 5 : favoriser une concurrence saine entre éco-organismes et entreprises chaque fois que cela est possible.

Proposition 6 : redonner la décision aux conseils d'administrations et aux entreprises au sein des éco-organismes en imposant des objectifs mais en laissant libres des moyens.

Proposition 7 : faciliter les synergies entre éco-organismes sur certaines de leurs missions.

Proposition 8 : généraliser la REP opérationnelle et recentrer le rôle des éco-organismes.

Proposition 9 : rendre l'agrément permanent comme pour la très grande majorité des professions réglementées en Europe, sa remise en cause ne pouvant intervenir qu'en cas de sanction.

Révolutionner le tri pour faciliter la récupération et le traitement des déchets ménagers.

Proposition 10 : Harmoniser au niveau national et sans plus tarder la couleur des différentes poubelles afin de faciliter la communication auprès du grand public sur l'importance du geste de tri indispensable pour le bon fonctionnement des filières REP.

Proposition 11 : utiliser de façon innovante toutes les nouvelles ressources numériques pour développer des comportements vertueux.

Osons un nouveau regard sur la REP

Quelle est la philosophie des propositions que nous exposons ? Nous n'accomplirons de progrès significatifs dans la maîtrise de nos déchets que si nous savons associer plus étroitement les metteurs sur le marché.

Les filières REP doivent devenir ce qu'elles étaient censées être depuis leur origine il y a quinze ans : des mécanismes ayant pour objet d'internaliser les externalités liées au déchet pour que les metteurs sur le marché aient intérêt à progresser vers une réduction des déchets finaux.

En outre, il ne pourra y avoir de progression vers l'économie circulaire que si des incitations réelles à une amélioration du taux de recyclage sont mises en place pour les éco-organismes et les collectivités locales.

Il faut assumer l'utilisation de l'intérêt économique comme levier de progression vers la maîtrise des déchets. L'exact contre-pied d'un système actuel qui est parvenu à gommer cet aspect, voire à s'inscrire systématiquement en opposition par rapport à lui.

Il faut que le système soit fondé sur la confiance en la capacité des acteurs privés de progresser en matière de responsabilité élargie des déchets, et non sur une défiance diffuse.

Les éco-contributions ne sauraient être des fins en soi ou des instruments détournés de financement des collectivités. Le poids réel qu'elles représentent pour les consommateurs (environ 20 euros par an et par personne), l'exige.

Les éco-contributions doivent être des outils utilisés de façon rigoureuse et évaluée, et non des taxes déguisées prélevées sans être sérieusement mises en regard des actions qu'elles financent.

Toutes les filières doivent devenir opérationnelles. C'est une nécessité, compte tenu des préoccupantes dérives dont se sont rendues coupables les REP financières. De telles dérives ne sont plus acceptables.

Seules des approches au plus près de la réalité des acteurs, comme les dispositifs individuels, seraient en mesure de permettre l'indispensable épanouissement d'un modèle économique.

L'éco-organisme doit rester un acteur privé piloté par les acteurs privés, et s'éloigner d'une situation interlope où il se rapproche dans son fonctionnement d'une entité semi-publique.

L'État doit abandonner la volonté de supervision et d'administration des éco-organismes qui le conduit à se disperser dans un micro-management inopérant pour assumer son rôle de régulateur.

L'État doit se doter d'une stratégie lisible et partagée en matière d'économie circulaire, doctrine qui lui manque à l'heure actuelle. Il doit ainsi aider les éco-organismes à résister aux pressions des collectivités locales dont ils ont pu être trop dépendants.

Il revient à l'État d'indiquer des caps, de fixer des objectifs en se fondant sur des études d'impact sérieuses et de laisser ensuite les acteurs déployer les moyens pour y parvenir. Le contraire, là aussi, d'une étatisation qui s'est manifestée par un alourdissement considérable des contraintes et une absence de cohérence d'ensemble.





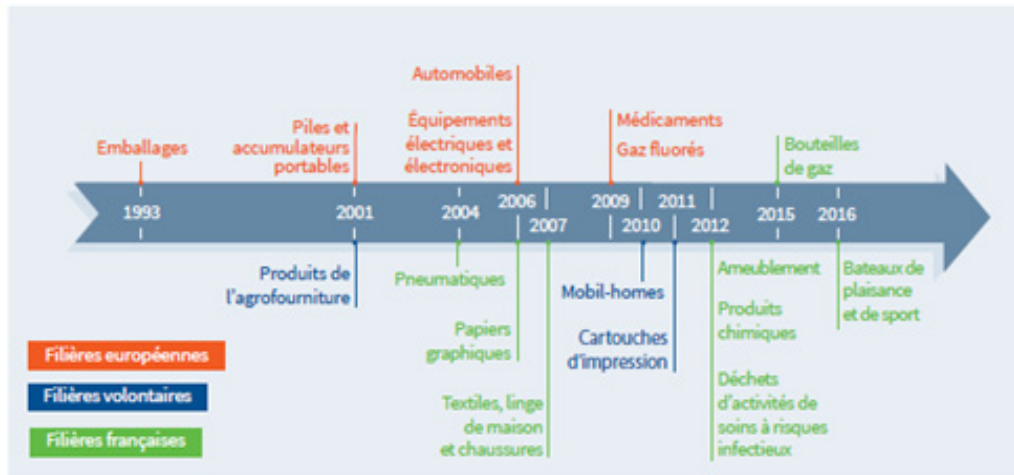
Introduction

1. Voir en annexe un rappel de la définition de la REP par l'OCDE.

Dans l'esprit initial des textes, le principe de la responsabilité élargie du producteur (REP) devait permettre d'associer les metteurs en marché à la fin de vie du produit¹. Elle est paradoxalement devenue en France un instrument contribuant à tenir les metteurs en marché à distance de la gestion des déchets. Un reproche qui leur est d'ailleurs fait — ils se « débarrasseraient » ainsi à bon compte du problème des déchets dont ils sont responsables —, alors même que dans bien des cas, leur volonté de progresser vers une économie circulaire est réelle.

2. Voir par exemple, dans le cas de l'emballage, Bio Intelligence Service, "Benchmark européen de l'économie de gestion des déchets papiers", rapport remis à Ecofolio, octobre 2012

Introduit dans la loi française dès 1975, le principe de la responsabilité élargie du producteur a permis l'épanouissement d'une vingtaine de filières. La France est le pays qui a créé le plus de REP. Ce foisonnement nous permet-il d'atteindre plus parfaitement les objectifs initiaux de maîtrise des déchets ? Les comparaisons internationales ne semblent pas l'indiquer². En particulier si on se projette dans les nouveaux objectifs ambitieux de recyclage par produits et de réduction de la mise en décharge de 50% en 2025.



* Date du premier agrément ou date de fonctionnement opérationnel de l'organisation ou date de prise en charge des produits usagés

3. Source : ADEME « les filières à responsabilité élargie du producteurs – panorama – édition 2017, page 5.

Les filières REP en France³

4. Arrêt du Conseil d'Etat du 28 décembre 2017.

Comme l'a réaffirmé une décision récente du Conseil d'Etat⁴, l'éco-contribution n'est pas assimilable à une taxe. Elle en a pourtant toutes les apparences : prélevée sans référence rigoureuse aux coûts qu'elles sont censées couvrir, elles abondent in fine dans bien des cas des budgets de collectivités locales. Difficile pour le grand public et les entreprises de ne pas avoir le sentiment qu'il s'agit d'une hausse de la pression fiscale déguisée.

5. Source Ademe.

La dérive des REP françaises est d'autant plus problématique que les sommes prélevées pèsent sur le consommateur comme sur le producteur. Aux 1,4 milliards d'euros environ collectés sous forme d'éco-contribution⁵, il convient d'ajouter les 20% correspondant à la TVA collectée sur ce montant, soient 280 millions d'euros. Ce sont ainsi en réalité environ 1,680 milliard d'euros qui sont payés chaque année par le consommateur (ou dans certains cas pris en charge par le producteur) au titre des filières REP. Un montant suffisamment conséquent pour soulever la question de l'optimisation de l'utilisation des sommes collectées.

6. Deloitte, "Development of Guidance on Extended Producer Responsibility", report for the European Commission, 2014, p.19.

Cela d'autant plus que, comme l'a constaté l'étude réalisée par Deloitte en 2014⁶, on n'observe pas de corrélation claire entre les montants des éco-contributions et l'efficacité du système. Les meilleurs systèmes de REP ne sont pas les plus coûteux : dans le cas des huiles alimentaires par exemple, la Belgique atteignait en 2011 les meilleurs résultats européens pour un coût parmi les plus bas de la zone.

A lors que les taux de collecte et de recyclage semblent progresser moins vite, voire plafonner, comment parvenir à améliorer l'efficacité du système ? Alors que chacun appelle de ses vœux l'émergence d'une économie circulaire (dans laquelle les entreprises doivent pouvoir valoriser la fin de vie de leurs produits), le système de la REP apparaît comme un levier important de progression.

7. Feuille de route de l'économie circulaire annoncée pour mars 2018.

Les objectifs ambitieux posés aux niveaux national⁷ et européen vont plus que jamais obliger les entreprises à s'approprier les enjeux de leur responsabilité élargie et à les traduire en éléments de stratégie et de ROI⁸. C'est une mutation considérable que les pouvoirs publics doivent favoriser, en entretenant notamment un dialogue renforcé avec les acteurs économiques.

8. ROI : Retour Sur Investissement

Le présent document formule un constat du fonctionnement actuel des REP avant de proposer une série de solutions afin de faire des REP des outils vraiment efficaces de maîtrise des déchets. Il se veut ainsi une contribution utile aux travaux menés dans le cadre de la mission confiée à Jacques Vernier sur l'avenir des filières REP et de la feuille de route « économie circulaire ».





Remarques liminaires : dérives et points aveugles de la REP à la française

L'organisation des filières REP en France est emblématique des dérives trop souvent observées dans notre pays : opacité de l'utilisation des prélèvements, suradministration et étatisation rampante, inflation législative procédant par empilement sans ligne directrice cohérente, extension mal maîtrisée des périmètres d'intervention, détournement des institutions de leur objectif initial, recherche d'une conformité avec certaines idéologies dominantes aux dépens des critères d'efficacité économique.

1.1 Bien comprendre ce qu'est la REP : des confusions qui nuisent à la clarté du débat

Il importe de commencer par bien comprendre que les filières REP ne sont qu'un outil parmi d'autres de l'ensemble bien plus vaste qu'est l'économie circulaire. Dans son esprit, l'économie circulaire est fondée sur la disparition de la notion de déchet, les matières employées ayant vocation à être réutilisées.

Le principe de la REP est, avec l'économie de l'usage par exemple, l'un des mécanismes devant permettre la progression vers une économie circulaire. La REP est ainsi décrite par l'OCDE : « 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 final de son cycle de vie situé en aval de la consommation » En vertu de ce principe, les fabricants, distributeurs (pour les produits de leurs propres marques) et importateurs qui mettent sur le marché des produits générant des déchets doivent prendre en charge la gestion de ces déchets. Pour se conformer avec cette obligation, les acteurs peuvent théoriquement faire le choix d'assurer eux-mêmes cette prise en charge (au travers d'un système individuel) ou bien passer par l'intermédiaire d'un éco-organisme.

Les filières REP sont une concrétisation particulière du principe de la REP pour chaque catégorie de produits : emballages, pneumatiques, piles, textiles, etc. Dans le cas des filières dites « opérationnelles, elles organisent les opérations de collecte et de traitement.

Le principe de REP, on le voit, va bien au-delà des filières. Il s'étend jusqu'à l'idée d'éco-conception et à tous les leviers permettant aux metteurs sur le marché de s'acquitter au mieux de leur responsabilité sur le produit. Ainsi, ces leviers et l'éco-conception ne sont pas du ressort des filières mais devraient être gérés par les entreprises elles-mêmes.

1.2 Le syndrome de l'éléphant blanc : l'implacable tendance inflationniste du système

9. Deloitte, "Development of Guidance on Extended Producer Responsibility", report for the European Commission, 2014, p.14.

Les filières REP sont une concrétisation particulière du principe de la REP pour chaque catégorie de produits : emballages, pneumatiques, piles, etc. L'étude menée par Deloitte fait le constat du « manque de transparence concernant les aspects financiers (contribution et coûts) des filières REP (...), le lien entre les contributions payées par le producteur et les coûts qu'ils sont supposés couvrir »⁹. C'est l'un des aspects les plus préoccupants du système actuel des REP en France, car il induit une forte tendance à la dérive incontrôlée des coûts sans aucun gage de performance.

L'importance primordiale accordée à l'environnement nous a conduits à ignorer volontairement la dimension économique (le rapport coût-avantage, autrement dit l'efficacité) des actions entreprises, et même à ne pas réellement poser la question de l'efficacité des dépenses elles-mêmes. Autrement dit, parce que la protection de l'environnement serait plus importante que tout l'argent du monde (puisque l'argent ne vaut rien sans monde où exister), on a délibérément voulu séparer l'action écologique (en l'occurrence la maîtrise des déchets et une réutilisation des matériaux lorsque cela est possible) des contingences économiques. Ce n'était pas l'esprit initial de la REP, qui consistait au contraire en une prise en compte de l'équation économique pour conduire les producteurs à intégrer la dimension environnementale à leurs décisions.

Le caractère spectaculaire d'une action en faveur des déchets joue trop souvent comme justification en soi de l'action, sans que la question du coût ne soit presque jamais posée en regard.

Cette logique favorise ce que les économistes qualifient d'« éléphant blanc » : confondant l'augmentation des dépenses et l'efficacité d'un système, l'administration a créé un système mécaniquement inflationniste qui en effet ne cesse d'augmenter les

contributions versées sans que les résultats correspondants ne soient rigoureusement mesurés. L'ADEME n'évoque jamais les questions de performance économique, préférant utiliser des données macro-économiques agrégées qui ne font jamais ressortir la logique réelle de fonctionnement d'une filière. Il est ainsi, à l'heure actuelle, impossible de faire le lien entre l'argent investi et les actions réalisées.

1.3 La troublante opacité du système

Si les filières REP opérationnelles semblent plutôt bien gérées, étant plus proches de la réalité des coûts des flux, elles ont une certaine exigence de l'efficacité du système, malgré leur dépendance aux obligations imposées par le cahier des charges.

Les filières financières bénéficient aujourd'hui d'une absence de corrélation entre l'argent dépensé et les performances. A l'heure où chaque firme de taille importante est dans l'obligation de publier ses comptes dans le détail, il faut reconnaître que les filières financières, comme celle de l'emballage ou du papier, dérogent à ce principe universellement approuvé de la transparence.

- *L'emploi précis in fine des fonds collectés sur l'ensemble de la chaîne n'est pas toujours connu.*
- *Dans les éco-organismes, qu'ils soient financiers ou non, la gouvernance de l'éco-organisme ne reflète pas toujours la pluralité des metteurs sur le marché et des enjeux spécifiques aux différents secteurs.*

Le principe de non affectation des recettes produit également une opacité profonde des circuits par lesquels les fonds versés aux collectivités locales sont aujourd'hui dépensés. Il semble ainsi que la REP, en particulier (mais pas seulement) dans le cas des filières uniquement financières comme l'emballage, est devenue un instrument détourné de financement des collectivités locales.

L'éco-contribution constituerait plus une sorte d'impôt caché qu'un instrument de progression vers une économie plus respectueuse de l'environnement. Un constat particulièrement choquant.

D'une façon générale, les analyses de ROI sont absentes des évaluations des filières qu'il s'agisse des filières opérationnelles et financières. C'est une lacune qu'il faut absolument combler pour s'assurer de l'adhésion et de la mobilisation du plus grand nombre des entreprises.

1.4 Une inflation réglementaire coûteuse et stérilisante

Le cadre réglementaire de la REP s'est développé en réponse à la pression de multiples parties prenantes. Cette volonté de répondre à toutes les doléances explique l'incroyable alourdissement des décrets, arrêtés filières et des cahiers des charges, passés de quelques pages initialement à plusieurs dizaines de pages.

La densification rapide et mal maîtrisée du cadre réglementaire ainsi que l'instabilité (le changement peu explicable, récurrent en cours d'agrément, des objectifs, des prescriptions et donc des barèmes et modes de calcul) occasionnent des coûts administratifs pour les producteurs et les distributeurs qui ne sont jamais officiellement pris en compte par le système. Le manque de stabilité du barème qui change à l'initiative unilatérale de l'Etat, les systèmes d'éco-modulation avec des critères franco-français, l'élargissement des périmètres en cours d'agrément, l'empilement des contrôles obligent à des modifications répétées des

déclarations et à des changements permanents des systèmes d'information des déclarants. Ils pèsent pourtant lourdement sur les metteurs en marché, en particulier ceux de tailles modestes qui ne peuvent aisément affecter du personnel dédié à ces tâches de gestion administratives non productives, particulièrement chronophages et fastidieuses.

La REP rend le producteur du produit responsable jusqu'au bout du cycle de vie du produit.

Souhaitant s'assurer que les produits en fin de vie pourront toujours être associés à des acteurs solvables, l'administration a aménagé la responsabilité de la fin de vie du produit afin qu'elle remonte au producteur du produit en REP et au producteur du déchet en dehors. Or ces producteurs de produits et producteurs de déchet ne maîtrisent pas directement l'ensemble du cycle de vie et les informations associées. Qui sera responsable d'un déchet de produit couvert par une REP qui a été mal préparé à la réutilisation ou transformé en matière première secondaire lors qu'il contiendrait des substances non autorisées au moment de son recyclage ?

Le développement de systèmes normatifs nationaux pour les REP à travers l'Europe a apporté un degré supplémentaire de complexité pour les producteurs présents simultanément sur plusieurs marchés européens.

C'est le constat que font les chercheurs Kunz et al., dans le cas des DEEE : « nous observons que la REP a créé un lourd fardeau administratif pesant sur les producteurs, en partie du fait de la multiplicité des législations nationales non harmonisées »¹⁰.

Dans le cas de la collecte de déchets classés dangereux la profusion des réglementations limite considérablement le développement de solutions simples et pourtant efficaces, comme la possibilité de créer son propre point de collectes¹¹.

Considérés comme nécessairement dangereux, certains déchets sont soumis à de drastiques et uniformes conditions de manipulations en pratique mal adaptées et peu justifiées.

10. Kunz N., Atasu A., Mayers K., Van Wassenhove L., "Extended Producer Responsibility: Stakeholder Concerns and Future Developments", white paper of the INSEAD Social Innovation Center, 2014, p.41.

11. Voir aux Etats-Unis le site <https://www.paintcare.org/>

Ces règles intempestives augmentent considérablement les coûts de collecte, de transport et de traitement. Un exemple: *Le métal peint est assimilé à de la ferraille. Mais un pot en métal vide souillé par des traces de peinture est traité comme un déchet dangereux.*

12. Cahier des charges DEEE ménagers 2015 : (...) Le titulaire doit démontrer dans son dossier de demande d'approbation que la performance et les caractéristiques du système de collecte qu'il met en place permettent de prendre en charge sur le territoire national 100 % du gisement de DEEE issus des équipements électriques et électro-niques qu'il a mis sur le marché, dès la fin de la deuxième année civile complète de la première approbation. »

13. Visible fee : contribution visible

L'effet nocif d'une réglementation inadaptée est aussi visible dans le cas des systèmes individuels, que l'État permet officiellement leur existence mais dans la pratique leur mise en œuvre est quasi-impossible. En effet, l'obligation de récupérer l'ensemble des déchets issus des produits mis sur le marché¹², alors même qu'un très faible pourcentage reste le plus souvent incontrôlable, dissuade de fait la création de systèmes individuels. La vision du système individuel est ainsi calquée sur le système des éco-organismes, sans prendre en compte sa spécificité. Par exemple, une « *visible fee* »¹³ est imposé alors même que le système individuel a pour caractéristique d'internaliser les coûts.

Une approche uniforme des situations interdit souvent une prise en compte des spécificités de chaque secteur. Pourtant, l'utilisation du levier économique dépend de la parfaite adaptation du cadre réglementaire à la réalité concrète du terrain. Seules des approches au plus près de la réalité des acteurs, comme les systèmes individuels, seraient en mesure de permettre l'indispensable épanouissement d'un modèle économique.

● **La filière volontaire des cartouches d'impression** collectait en 2016 67% des tonnages des cartouches déclarées par les membres de l'accord volontaire, tout en permettant à chaque acteur de poursuivre son modèle économique opéré par son dispositif individuel, avec des modalités de déclaration simples. L'intégration dans la filière DEEE prévue mi-août 2018 va-t-elle permettre de conserver à la filière sa performance ?

- **Dans la filière « pneumatiques usagés »**, les solutions de recyclage individuelles et collectives mises en place par MOBIVIA, Aliapur et France Recyclage Pneumatiques, sans agrément et sans écoorganisme, atteignent chacune 100% de leur objectif de recyclage depuis plusieurs années.

1.5 La performance : une dimension pour l'instant largement absente de la REP

1.5.1. La dynamique concurrentielle : le point aveugle des filières REP

Le développement des filières REP a plus été la conséquence d'un marchandage constant entre l'administration et les différentes parties prenantes que la déclinaison d'un cap construit et partagé entre les acteurs et indiqué avec clarté.

Outre l'empilement incohérent qu'il favorise, ce marchandage a bâti le système sur une mise à l'écart des contingences économiques se traduisant par une ignorance des enjeux de la concurrence.

Pourtant, les questions environnementales, même à des degrés divers ont acquises une place stratégique dans les décisions et positionnement des entreprises. Il est ainsi dommageable que le système des filières REP ait pour effet de les empêcher d'intégrer pleinement ces questions à leur façon de bâtir leur activité alors que cela pourrait aller dans le sens de leur intérêt économique.

La capacité à obtenir un avantage concurrentiel et à le conserver est une condition sine qua non de la survie de l'entreprise. Cette dynamique concurrentielle doit être utilisée comme levier pour favoriser la prise en compte de la vie du produit après son usage. Quand cette dynamique existe, elle doit être prise en compte avec pragmatisme et valorisée.

1.5.2. L'éco-modulation, un mécanisme inefficace et contre-productif qui doit être remis en cause

Comme l'a notamment constaté l'OCDE¹⁴, le système de l'éco-modulation n'atteint à l'heure actuelle pas son objectif d'inciter à modifier les productions dans le sens d'une meilleure prise en compte de son traitement après usage.

Derrière l'évidence séduisante du mécanisme, la réalité oblige à reconnaître qu'elle n'est pas d'application aisée et qu'elle n'apporte rien à la vraie logique de l'éco-conception, celle non pas des petits pas mais de ruptures dans les modèles des entreprises :

14. OCDE, La responsabilité élargie du producteur: Une mise à jour des lignes directrices pour une gestion efficace des déchets, Éditions OCDE, Paris, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273542-fr>

- **Le réel potentiel des modulations en fonction de l'impact de fin de vie reste faible** si l'on considère qu'aujourd'hui la logique des filières est fondée sur des objectifs de recette absolus. De fortes modulations obligeraient ainsi, pour obtenir la même somme, à des augmentations de barèmes.

- **Le montant de l'éco-contribution reste faible par rapport au prix du produit TTC**, l'incitation d'une variation partielle de cette contribution est donc relativement faible. Cependant, une augmentation importante de l'éco-modulation deviendrait un frein à la libre circulation des biens. L'Europe ne pourrait alors l'autoriser.

- **Les multiples finalités attribuées à l'éco-modulation en brouillent les objectifs et la mécanique.** Et ce d'autant plus qu'elles interviennent dans des barèmes qui s'organisent déjà sur la base de relations produits-coûts de fin de vie, voire qu'il existe déjà d'autres outils (par exemple fiscaux ou réglementaires) pour gérer la fin de vie comme d'autres dimensions de la REP.

- **L'extrême complexité des preuves à apporter pour bénéficier des bonus** conduit en pratique les acteurs à s'octroyer le malus par défaut.

- **L'application sans discernement de la logique de l'éco-modulation à tous les types de produit traduit une méconnaissance de leur diversité.** Si elle peut avoir par exemple un effet incitatif théorique pour les utilisateurs de matériaux (en choisissant des plastiques plus recyclables par exemple), elle a peu de sens dans les produits chimiques où il est impossible de modifier substantiellement la nature du produit.

● **Enfin, l'absence de coordination des dispositifs entre pays génère une complexité rédhibitoire** : l'existence de critères différents selon les pays rend les progrès d'éco-conception très difficiles.

● **L'éco-modulation apparaît plus comme un outil de communication** imposé de l'extérieur que comme un outil opérationnel au service des entreprises et de l'éco-conception.





Nos propositions pour remettre la performance au cœur de la REP

A travers les différents bilans et rapports publiés sur le sujet, ainsi que les entretiens que nous avons menés auprès de professionnels, il nous est apparu que le diagnostic concernant les limites du fonctionnement actuel des REP en France semble largement partagé. Les solutions, en revanche, sont plus rarement évoquées. Nous proposons dans cette seconde partie **4 axes d'évolutions majeures pour construire l'efficacité de la REP et des filières REP demain.**

2.1. Reconnecter la REP avec les modèles économiques des metteurs sur le marché

La question de la valeur des produits en fin de vie, des sous produits et matières a étrangement disparu du système de REP. L'intérêt économique des acteurs et en particulier du metteur en marché est pourtant le seul levier vraiment efficace de progression de la prise en compte de la fin de vie des produits. Il faut remettre la création de modèles économiques, chaque fois que cela est possible, au centre de la REP.

15. Ademe (2017) Filières à responsabilité élargie du producteur - REP (Les) Panorama - Edition 2017, publié le 16/06/2017.

16. BIPE « Etude comparative des systèmes REP dans plusieurs pays européens », étude réalisée pour le compte de la Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement, 2011.

Les conditions doivent être mises en place pour assurer une lisibilité des ROI et favoriser l'innovation et l'investissement. Une révolution par rapport à la situation actuelle.

La France est le pays qui a créé le plus de filières REP dans le monde¹⁵. Le contraste est frappant y compris en Europe : notre pays en compte une vingtaine, contre moins d'une dizaine en Allemagne ou en Grande-Bretagne¹⁶. Le besoin pour l'administration de pouvoir les contrôler a favorisé une uniformisation souvent irréfléchie des régulations.

Le cadre de fonctionnement créé pour les filières REP doit évoluer pour favoriser les initiatives, les innovations et donc permettre tantôt des approches spécifiques tantôt des approches plus transverses d'optimisation et de synergie.

2.1.1 Reconnecter la REP avec les modèles économiques des metteurs sur le marché

Les règles de fonctionnement négligent souvent la réalité du terrain au détriment d'une adaptation pragmatique aux situations.

Proposition 1 : veiller à ce que le cadre réglementaire des filières soit adapté à la spécificité des marchés et acteurs impliqués

L'organisation des REP doit donc pouvoir varier en fonction des besoins et des particularités des tissus économiques et des types de produits en fin de vie. C'est à cette condition que pourra être libérée l'innovation en matière de collecte et de tri.

Les objectifs de collecte et de valorisation doivent être fixés par l'État par référence à une étude au contenu technico-économique solide pour les acteurs des marchés eux-mêmes et donc au plus près des réalités concrètes de chaque type de produits en fin de vie.

Ainsi, les filières REP professionnelles doivent prendre en compte dans leurs principes et leurs formes, le fait que beaucoup de biens et équipements remplacés possèdent des valeurs in fine suffisantes pour que les utilisateurs eux-mêmes aient intérêt à les réemployer, à les céder à des tiers pour réemploi ou encore pour valoriser leurs matières à leur plus juste prix.

Dans ces cas, la forme et le contenu de la responsabilité des producteurs peuvent être aménagés pour articuler mieux celle-ci avec les responsabilités des autres acteurs notamment celles des utilisateurs et intermédiaires des marchés.

Les objectifs de collecte et de tris assignés strictement aux producteurs doivent alors être déterminés sur la base d'études adaptées et en utilisant au maximum les données livrées par les entreprises elles-mêmes, sans négliger les dispositifs complémentaires visant à rendre visibles les résultats des autres acteurs.

Proposition 2 : simplifier les modalités de déclaration des produits mis sur le marché¹⁷

17. Le système de déclaration a lieu via le site <https://www.syderep.ademe.fr/> Ces déclarations sont régies par l'arrêté du 20 décembre 2017 relatif à la procédure d'enregistrement et de déclaration des données de la filière des déchets d'emballages ménagers, et de la filière des papiers graphiques

Les types et nombres de données exigées comme les procédures de déclaration sont devenus pour les entreprises totalement intrusifs, risqués, et dans tous les cas sans relation avec leur responsabilité, l'efficacité de leur action ou de celle des filières auxquelles elles contribuent. Les besoins de l'Etat en informations sont multiples : contrôle de la réalisation des objectifs, identification des entreprises non conformes, suivi et accompagnement des évolutions nécessaires des filières, etc.

Les besoins des éco-organismes sont déterminés au regard de leurs missions, de leurs obligations et des mécanismes d'équité entre les entreprises adhérentes. Les entreprises demandent de pouvoir être mieux impliquées sur le travail des données utiles, leur mode d'obtention et les échanges éco-organismes-Etat. Elles demandent plus de stabilité et d'appréciation coût-efficacité.

Des données pertinentes et des retraitements coconstruits permettent de gagner sur leur qualité et sur leur relation avec l'efficacité des actions déployées par les filières.

Proposition 3 : libérer la possibilité pratique de création de systèmes individuels et de systèmes volontaires

Les entreprises demandent de pouvoir être mieux impliquées sur le travail des données utiles, leur mode d'obtention et les échanges éco-organismes-Etat. Elles demandent plus de stabilité et d'appréciation coût-efficacité. Les systèmes individuels sont d'autant plus faciles à développer que les produits récupérés ou les services de reprise ont une valeur de marché. Il importerait d'encourager les entreprises à réfléchir à la façon dont elles peuvent identifier et développer cette valeur (notamment via l'éco-conception et l'adaptation de l'offre de services associés).

Il convient en particulier de favoriser le développement de systèmes individuels, en révisant notamment leur cahier des charges. Le dispositif de la REP ne sera pleinement équitable que s'il juge à partir des résultats obtenus et non en fonction des modalités d'actions choisies.

Il convient également d'encourager les démarches de REP volontaires, sans réglementation et encadrement, en facilitant et en promouvant un accompagnement scientifique et technique ou encore fiscal favorable. A l'image de ce qui se développe en matière de lutte contre le changement climatique.

I faut enfin donner de la visibilité aux meilleures écoles, centres techniques et universités sur l'innovation verte : conception, matériaux, etc. Il faut également valoriser les démarches d'incubation, de partenariats et d'expérimentations entre acteurs. Enfin, il est essentiel d'évaluer objectivement les impacts économiques et industriels positifs des sommes injectées dans la REP et dans les filières REP (au-delà des éco-organismes). Il s'agit d'autant de clés pour la réappropriation de la REP dans les entreprises en France.

2.1.2. Utiliser la dynamique concurrentielle comme levier au lieu de la briser

Les règles de fonctionnement négligent souvent la réalité du terrain au détriment d'une adaptation pragmatique aux situations. Devenue un quasi service public, la REP mutualise des actions qui, pour le producteur, sont des leviers possibles de différenciation stratégique. Par exemple, proposer à ses clients le débarras et le recyclage, voire la reprise payante, de ses produits est un argument marketing à part entière. Il en va de même de l'éco-conception, qui dans le cas des DEEE peut par exemple être aussi une source potentielle de gain économique à travers la récupération de métaux ayant une réelle valeur économique. **Briser ce levier, c'est empêcher le développement des modèles d'économie circulaire.**

La trop grande mutualisation des filières REP, autrement dit, neutralise le dynamisme concurrentiel. Il n'est pas réaliste de charger l'éco-organisme d'organiser de façon élargie l'innovation environnementale sur les produits alors que cette dernière est un puissant levier de différenciation. On ne peut pas imposer aux producteurs de mutualiser des solutions qui pourraient affaiblir leur position concurrentielle.

Le vrai levier pour déboucher sur des innovations en matière de recyclage des matières aujourd'hui problématiques (comme le plastique) est de permettre une émulation qui reposera nécessairement sur la capacité de l'innovateur d'en tirer les bénéfices.

L'éco-conception fait pleinement partie des stratégies commerciales. Il est illusoire de penser motiver les acteurs à financer le développement des technologies d'éco-conceptions qui vont bénéficier à tous.

Les acteurs économiques investissent quand ils anticipent un retour sur cet investissement. Le principe de REP ne fait pas exception à cette règle. Il importe donc de permettre aux acteurs de bénéficier de leurs propres investissements en faveur de l'innovation environnementale afin d'en favoriser le développement. Ceci peut notamment passer aussi, si besoin est, par un aménagement de la propriété et la responsabilité des déchets afin de permettre leur cession, leur réemploi et leur recyclage.

Cela n'enlève rien non plus au rôle de consolidation de moyens et d'ingénierie des éco-organismes sur les sujets que les entreprises auraient identifiés ensemble.

Proposition 4 : aménager le statut, la propriété et la responsabilité des produits usagés afin de permettre leur cession, leur réemploi, leur réutilisation et leur recyclage.

Sur la question de la responsabilité de la fin de vie, il est clair que si l'on veut faire du produit en fin de vie une matière première et développer ainsi un marché de la matière première secondaire, alors le repreneur ou le recycleur devraient endosser cette responsabilité. Le développement d'une économie circulaire implique une meilleure concordance entre les responsabilités juridiques et la maîtrise des informations et/ou des opérations associées aux flux .

De la même façon, les statuts de produits, sous-produits sont des outils facilitant dans le cadre de processus maîtrisés et le statut de déchets devra être appliqué de façon plus proportionnée. Par exemple, des mobiliers métalliques repris par un fournisseur dans un magasin pour être évalués puis réemployés sur des marchés d'occasion ne sont pas des déchets sauf à renchérir les coûts de reprise et les opérations.

De la même façon, les équipements électroménagers des ménages collectés à domicile par les services de livraison et par les installateurs ne sont des déchets qu'à partir du moment où les professionnels les mettent à disposition d'une filière pour recyclage ou pour préparation à la réutilisation.

Pour certains types de déchets, il est nécessaire de simplifier la sortie du statut de déchet alors que pour d'autres, une grande vigilance s'impose, notamment pour des questions de sécurité. Il pourrait être utile de refonder la gouvernance au sein des instances qui élaborent et arbitrent les critères de sortie du statut de déchet afin que les décisions prises prennent mieux en compte l'importance économique de cette sortie facilitée et de la coopération possible entre producteurs de déchets et réutilisateurs de matière. Enfin, il serait particulièrement souhaitable que ces règles de sortie fassent l'objet d'une harmonisation au niveau communautaire.

2.2. Redéfinir les missions prioritaires des outils opérationnels que doivent être les éco-organismes

2.2.1. Favoriser la concurrence entre éco-organismes dans les cas où elle est bénéfique

Dans son principe, la concurrence est toujours préférable aux situations de monopoles qui ont pour conséquence de dégrader la qualité de service et d'accroître les rentes et gâchis. Dans le cas des éco-organismes, cette concurrence doit s'appliquer, mais sous certaines conditions.

- **La concurrence donne des résultats incontestablement positifs.** En matière de DEEE par exemple, le coût de collecte par habitant est de 4,6€ en France contre 3,5€ en Allemagne. En Belgique, l'introduction de la concurrence dans la catégorie des DEEE a permis une baisse des tarifs de 75%¹⁸.

- **A l'inverse, quand la REP est opérée par un service en position monopolistique,** on peut observer un accroissement des réserves financières (sous forme de provisions pour charges futures) et à accroître les frais de gestion¹⁹, a fortiori sur des filières qui concernent tous les metteurs sur le marché.

- **Naturellement, le cadre concurrentiel ne doit pas conduire à des surenchères de coûts** ou à des dispositifs à plusieurs vitesses et la régulation de la concurrence par les entreprises et l'Etat reste fondamentale.

18. Anthesis Consulting Group, "An assessment of WEEE Systems in the EU", study realized for HP inc., July 2017.

19. Anthesis Consulting Group, "An assessment of WEEE Systems in the EU", study realized for HP inc., July 2017.

Proposition 5 : favoriser une concurrence entre éco-organismes et entreprises chaque fois que cela est possible.

La concurrence est bonne si elle correspond à une émulation de services rendus et de compétitivité des coûts associés pour répondre aux objectifs.

Si l'Etat joue son rôle de contrôleur des résultats de chacun, la concurrence est saine. C'est une telle concurrence saine et non artificielle qui doit être favorisée entre les éco-organismes, afin qu'elle reste un aiguillon permanent à la recherche d'efficience et à l'innovation pour améliorer le service rendu.

Cette nécessité s'applique également sur le contrôle des entreprises. L'Etat doit assurer la chasse aux free-riders de façon plus efficace par souci d'équité et pour satisfaire aux objectifs.

2.2.2. Redéfinir les compétences des éco-organismes afin de leur permettre de concentrer leurs actions

Proposition 6 : redonner la décision aux conseils d'administrations et aux entreprises au sein des éco-organismes en imposant des objectifs mais en laissant libres des moyens.

- Les entreprises doivent pouvoir définir au sein des éco-organismes les missions opérationnelles qui correspondent aux besoins de leur marché et leur permettront d'accroître leur performance.

Proposition 7 : faciliter les synergies entre éco-organismes sur certaines de leurs missions.

- *Dans le cadre de leurs missions opérationnelles et dans leurs relations avec les parties prenantes, les éco-organismes peuvent vouloir coopérer dans la mise en place d'actions optimisées. Cette coopération doit être choisie, établie à la demande de leurs adhérents dans la recherche de schémas d'optimisation.*

Proposition 8 : généraliser la REP opérationnelle et recentrer le rôle des éco-organismes.

20. Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes.

- *La transformation des REP financières en REP opérationnelles a été notamment recommandée par l'Autorité de la concurrence²⁰.*

- *L'organisation et l'optimisation des opérations par les metteurs en marché sont des nécessités au regard des responsabilités, de l'intégration amont des matières et du montant croissant des financements,*

- *Les dispositifs doivent donc être revus pour intégrer pleinement les modalités de ce pilotage, notamment dans la coopération et les soutiens en direction des collectivités locales,*

- *L'accompagnement de l'Etat dans l'appui à la structuration d'infrastructures performantes pour le tri et de débouchés reste indispensable,*

- *Dans un contexte de recherche de performances des acteurs et des éco-organismes, il faut traiter sous d'autres modalités et dans d'autres discussions les objectifs politiques ou hors sujets (ex : création d'emplois dans l'économie sociale et solidaire).*

2.2.3. Rendre l'agrément des éco-organismes permanent

L **L'État a défini une période de 6 ans pour les agréments.** Cette durée semble contrevenir à la directive service de l'UE dont l'objet est d'empêcher une définition trop stricte des activités agréées afin de ne pas freiner leur émergence.

L **'Etat dispose d'importants moyens de contrôler les éco-organismes, en plus des agréments.**

- Ils peuvent à tout moment modifier les cahiers des charges.
- Il peut retirer l'agrément à tout moment en cas de manquements.
- Le contrôle passe aussi à travers la présence d'un censeur d'État, avant, pendant, avec deux contrôles périodiques, la CFREP (2 fois par an), contrôlable par la Cour des Comptes, un contrôleur des comptes évidemment.

Proposition 9 : généraliser la REP opérationnelle et recentrer le rôle des éco-organismes.

21. FIPEC et FMB, « 21 propositions pour une transition efficiente vers l'économie circulaire au 21e siècle. » Contribution écrite à la Mission relative à l'inscription des filières REP au cœur de la transition vers une économie circulaire, décembre 2017, p.20.

Il n'existe aucune justification à l'ajout du contrôle supplémentaire réalisé sous la forme de la remise en cause de l'agrément. Il s'agit, comme le soulignent la FIPEC et la FMB, d'une « source de complexité non nécessaire²¹». Elle introduit une incertitude sur l'activité dommageable au développement des éco-organismes et à l'élaboration d'une politique industrielle sur le long terme et une pression cyclique sur les parties prenantes qui n'est pas justifiée.

2.3. Révolutionner le tri pour faciliter la récupération et le traitement des déchets ménagers

La valorisation des déchets passe par le tri à la source. Le progrès du recyclage ne peut passer que par une amélioration très importante de la qualité du tri. Alors que les professionnels ont accompli de considérables progrès pour le tri de leurs propres déchets, le tri issu des particuliers reste largement insatisfaisant.

Le tri réalisé est aujourd'hui un important goulot d'étranglement dans l'économie circulaire. Le déchet électronique ou la pile mêlés aux ordures ménagères ne pourront pas être correctement valorisés. Il est essentiel que les incitations au tri soient profondément repensées.

Le problème de l'absence d'harmonisation nationale de la couleur des différentes poubelles a été soulevé depuis longtemps. Les progrès vers une harmonisation sont trop lents, alors qu'elle représente un levier fondamental de l'éducation du public.

Exemple d'incohérence de standards en matière de tri : couleurs de poubelle pour la ville de Parisblanc pour les bouteilles, bocaux et pots en verre vides, jaune pour les emballages carton, plastique, métal, tous les papiers et vert pour tous les autres déchets non recyclables²²

22. <https://www.paris.fr/professionnels/droits-et-reglementation/gestion-des-dechets-3545>



23. <https://www.leraincy.fr/content/article/collecte-des-dechets>

Exemple de couleurs de poubelle pour Le Raincy²³



Proposition 10 : Harmoniser au niveau national et sans plus tarder la couleur des différentes poubelles afin de faciliter la communication auprès du grand public sur l'importance du geste de tri indispensable pour le bon fonctionnement des filières REP.

A ce stade il est prévu dans leur cahier des charges d'agrément que les éco-organismes financent des actions de communication à l'égard du grand public mais cela est difficile, voire impossible si les consignes diffèrent entre collectivités.

D'après le décret n°2012-291 du 29 février 2012, il est prévu que les collectivités mettent en œuvre à compter du 1er janvier 2015 le dispositif harmonisé de consignes de tri des emballages ménagers relevant d'une collecte séparée²⁴. Le projet de feuille de route prévoit de reporter cette obligation en 2025.

Mais l'éducation du public, qui reste une tâche importante, ne peut pas suffire à améliorer très significativement les pratiques, même si l'on suppose qu'in fine les couleurs des différentes poubelles et les consignes de tri seront les mêmes sur tout le territoire. D'autres dispositifs doivent être conçus, conjuguant incitation et sanction.

Proposition 11 : utiliser de façon innovante toutes les nouvelles ressources numériques pour développer des comportements vertueux²⁵.

25. Exemple de plastic bank au Canada : le déchet est converti en monnaie.

- Les poubelles des ménages pourraient être connectées, afin de faciliter le déploiement de la tarification incitative au poids et à la qualité du tri. Il s'agirait d'une incitation puissante.

o *La possibilité de tracer les déchets personnels pour sanctionner les « jeteurs indécents » est techniquement possible. Elle doit être employée, à l'image des dispositifs permettant d'attribuer la responsabilité des déjections canines à leur propriétaire par test ADN.*

● **Les progrès du tri par les professionnels ont été permis par le partage des économies associées. C'est un tel exemple qu'il faut suivre en l'appliquant aux particuliers. On pourrait imaginer également un système plus positif et particulièrement innovant reposant sur la récompense et la valorisation du déchet.**

o *Le consommateur pourrait obtenir en échange de ses déchets (cartons, papier, DEEE, DDS), une rémunération sous forme de crypto-monnaie ad hoc. Il s'agirait, autrement dit, d'une sorte d'extension, la technologie aidant, des pratiques de fidélisation.*

o *Le « **trash-coin** » (appelons-le ainsi), qui pourrait être décliné à volonté en fonction des déchets, donnerait droit à une réduction sur l'achat de produits correspondants (selon un taux de conversion vers la valeur des produits en euro qui pourrait varier en fonction du rapport entre offre et demande, afin de maîtriser parfaitement le coût réel du dispositif).*

o *L'incitation au tri et à la prise en charge personnelle de ses déchets serait particulièrement forte. On pourrait même s'attendre à ce que des particuliers consacrent leur temps libre à aller collecter eux-mêmes les déchets abandonnés pour en recevoir eux-mêmes la compensation.*

o *Le système de « trash-coin » ne signifierait pas une augmentation du coût du système puisque ce dispositif, parfaitement traçable et contrôlable, pourrait venir en déduction de l'éco-contribution versée par les industriels tout en*

servant au mieux les objectifs initiaux de ces éco-contributions. Cela encouragerait les producteurs à organiser au mieux la récupération des produits.

o Ce dispositif devrait permettre aux metteurs en marché de démontrer l'efficacité de leur modèle et de montrer clairement comment s'opère le partage de la valeur associée aux déchets en y associant le consommateur lui-même...





Conclusion : osons un nouveau regard sur la REP

Quelle est la philosophie des propositions que nous venons d'exposer ? Nous n'accomplirons de progrès significatifs dans la maîtrise de nos déchets que si nous savons associer plus étroitement les metteurs sur le marché.

Les filières REP doivent devenir ce qu'elles étaient censées être depuis leur origine il y a quinze ans : des mécanismes ayant pour objet d'internaliser les externalités liées au déchet pour que les metteurs sur le marché aient intérêt à progresser vers une réduction des déchets finaux. En outre, il ne pourra y avoir de progression vers l'économie circulaire que si des incitations réelles à une amélioration du taux de recyclage sont mises en place pour les éco-organismes et les collectivités locales.

Il faut assumer l'utilisation de l'intérêt économique comme levier de progression vers la maîtrise des déchets. L'exact contre-pied d'un système actuel qui est parvenu à gommer cet aspect, voire à s'inscrire systématiquement en opposition par rapport à lui. Il faut que le système soit fondé sur la confiance en la capacité des acteurs privés de progresser en matière de responsabilité élargie des déchets, et non sur une défiance diffuse.

Les éco-contributions ne sauraient être des fins en soi ou des instruments détournés de financement des collectivités. Le poids réel qu'elles représentent pour les consommateurs (environ 20 euros par an et par personne), l'exige. Les éco-contributions doivent être des outils utilisés de façon rigoureuse et évaluée, et non des taxes déguisées prélevées sans être sérieusement mises en regard des actions qu'elles financent.

Toutes les filières doivent devenir opérationnelles. C'est une nécessité, compte tenu des préoccupantes dérives dont se sont rendues coupables les REP financières. De telles dérives ne sont plus acceptables. Seules des approches au plus près de la réalité des acteurs, comme les dispositifs individuels, seraient en mesure de permettre l'indispensable épanouissement d'un modèle économique.

L'éco-organisme doit rester un acteur privé piloté par les acteurs privés, et s'éloigner d'une situation interlope où il se rapproche dans son fonctionnement d'une entité semi-publique.

L'État doit abandonner la volonté de supervision et d'administration des éco-organismes qui le conduit à se disperser dans un micro-management inopérant pour assumer son rôle de régulateur.

L'État doit se doter d'une stratégie lisible et partagée en matière d'économie circulaire, doctrine qui lui manque à l'heure actuelle. Il doit ainsi aider les éco-organismes à résister aux pressions des collectivités locales dont ils ont pu être trop dépendants. Il revient à l'État d'indiquer des caps, de fixer des objectifs en se fondant sur des études d'impact sérieuses et de laisser ensuite les acteurs déployer les moyens pour y parvenir. Le contraire, là aussi, d'une étatisation qui s'est manifestée par un alourdissement considérable des contraintes et une absence de cohérence d'ensemble.

Les révolutions numériques apportent d'extraordinaires outils qui peuvent être mis au service d'une révolution dans le traitement des déchets. Si elle en a l'audace, la France pourrait devenir un pays en pointe dans le développement de ces nouvelles technologies appliquées à l'économie circulaire. Il faudrait pour cela qu'elle parvienne à se départir enfin d'une approche trop souvent idéologique et bureaucratique des questions environnementales.



Rappel de la définition de la REP par l'OCDE

« 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 final de son cycle de vie situé en aval de la consommation »

Code de l'Environnement précise, article L.541-10 alinéa 2, qu' « 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 ».

Directive Cadre Déchets 2008

« Considérant (27) L'introduction de la responsabilité élargie du producteur dans la présente directive est l'un des moyens de soutenir la conception et la fabrication de produits selon des procédés qui prennent pleinement en compte et facilitent l'utilisation efficace des ressources tout au long de leur cycle de vie, y compris en matière de réparation, de réemploi, de démontage et de recyclage, sans compromettre la libre circulation »

Article 8 directive cadre Déchets Régime de responsabilité élargie des producteurs

1. En vue de renforcer le réemploi, la prévention, le recyclage et autre valorisation en matière de déchets, les États membres peuvent prendre des mesures législatives ou non pour que la personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits (le producteur du produit) soit soumise au régime de responsabilité élargie des producteurs.

3. Au moment d'appliquer le régime de responsabilité élargie des producteurs, les États membres tiennent compte 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.

Bibliographie

Ademe (2017) Filières à responsabilité élargie du producteur - REP (Les) Panorama - Edition 2017, publié le 16/06/2017.

Anthesis Consulting Group, "An assessment of WEEE Systems in the EU", study realized for HP inc., July 2017.

Autorité de la concurrence, Avis n° 16-A-27 du 27 décembre 2016 concernant l'ouverture de la filière de traitement des emballages ménagers à plusieurs éco-organismes.

Bio Intelligence Service, "Benchmark européen de l'économie de gestion des déchets papiers, rapport remis à Ecofolio, octobre 2012.

BIPE « Etude comparative des systèmes REP dans plusieurs pays européens », étude réalisée pour le compte de la Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement, 2011.

Deloitte, "Development of Guidance on Extended Producer Responsibility", report for the European Commission, 2014.

Direction générale de la prévention des risques, « Rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets », Rapport remis au ministère de l'écologie, du Développement durable, des Transports et du logement, mars 2012.

Esenduran, G., Atasu, A., & Van Wassenhove, L. N. (2013). How does extended producer responsibility fare when e-waste has value. Georgia Tech Working Paper.

FIPEC et FMB, « 21 propositions pour une transition efficiente vers l'économie circulaire au 21e siècle. » Contribution écrite à la Mission relative à l'inscription des filières REP au cœur de la transition vers une économie circulaire, décembre 2017.

Kunz N., Atasu A., Mayers K., Van Wassenhove L., "Extended Producer Responsibility: Stakeholder Concerns and Future Developments", white paper of the INSEAD Social Innovation Center, 2014.

Ministère de l'Environnement, « 20 years of EPR in France: achievements, lessons learned and challenges ahead », Rapport établi

en vue du Global Forum on Environment: Promoting Sustainable Materials Management through Extended Producer Responsibility (EPR) du juin 2014, en ligne sur le site de l'OCDE, juin 2014.

Mission d'évaluation des politiques publiques, « La gestion des déchets par les collectivités territoriales », Décembre 2014.

OCDE, La responsabilité élargie du producteur: Une mise à jour des lignes directrices pour une gestion efficace des déchets, Éditions OCDE, Paris, 2017. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273542-fr>

PERIFEM, entretiens réalisés avec différentes entreprises de l'association.

