

FOCUS



**L'économie circulaire dans les filières à
responsabilité élargie des
producteurs (R.E.P) :**
Perspectives d'évolution



Institut National
de l'Économie
Circulaire

Sommaire

Introduction	3
1. Vers une redéfinition progressive des filières REP	4
2. Vers plus d'opérationnalité et de concurrence	10
2.1 Vers plus d'opérationnalité pour les éco-organismes	10
2.2 Davantage de concurrence entre les éco-organismes ?	11
2.3 Redéfinir le statut des éco-organismes	11
3. Vers des objectifs de performances et des sanctions corolaire efficientes	12
3.1 Vers une réorganisation	
3.2 des objectifs de performance	12
3.3 Favoriser l'intégration croissante d'objectifs de l'économie sociale et solidaire	13
3.4 Vers une réforme du système de sanction	14
4. Développer les outils des filières REP au service de l'économie circulaire	16
4.1 Renforcer le dispositif d'éco-modulation	16
4.2 Repenser le système de la consigne ?	18
4.3 La complexité de mise en œuvre d'une « taxe amont »	19

Introduction

Le principe « pollueur-payeur » énoncé par l'article L 110-1 du Code de l'Environnement implique que les frais résultants des mesures de prévention, de réduction et de lutte de la pollution doivent être pris en charge par le pollueur. C'est un principe cardinal qui fonde les politiques environnementales modernes.

Le principe de responsabilité élargie du producteur (REP) constitue l'une des traductions concrètes du principe susvisé, selon lequel les producteurs, c'est-à-dire les personnes responsables de la mise sur le marché de certains produits, peuvent être rendus responsables de financer ou d'organiser la gestion des déchets issus de ces produits en fin de vie. La REP peut être assurée par les metteurs sur le marché de manière individuelle ou collective, au travers d'un éco-organisme agréé par l'État.

Appliqués aux filières à responsabilité élargie des producteurs (REP), l'économie circulaire vise à découpler la création de valeur sociétale de son impact sur l'environnement, à travers une gestion optimisée des ressources, impliquant la mise en place de nouveaux modes de conception, de production et de consommation plus sobres et efficaces (éco-conception, écologie industrielle et territoriale, économie de fonctionnalité, etc.) et de considérer les déchets comme des ressources.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) propose un cadre d'actions pour la mise en œuvre de l'économie circulaire, avec sept piliers répartis en trois domaines.

Avec une vingtaine de filières, la France est un des pays ayant le plus recours au système de la REP pour gérer ses déchets. L'actuel président du Conseil supérieur de prévention des risques technologiques et de la Commission des filières REP, Jacques Vernier, a remis le 15 mars 2018 un document proposant trente-sept axes de réflexion pour l'amélioration du système de la REP. Parmi ces idées, de nombreuses ont été reprises dans la Feuille de Route pour l'Économie Circulaire (FREC).



Ces propositions, à la croisée de la volonté politique et de l'encadrement réglementaire, ont été débattues le 28 juin 2018 lors de la réunion annuelle de la Commission juridique de l'Institut National de l'Économie Circulaire. À cette occasion, professionnels des filières REP, industriels et juristes se sont rassemblés pour interroger la faisabilité de ces propositions, leurs intérêts et leurs enjeux.

Pour prolonger la réflexion et offrir un support durable au débat de la rénovation des filières REP, l'Institut National de l'Économie Circulaire propose une réflexion axée sur les perspectives d'évolution des filières REP au regard des analyses du rapport Vernier, des propositions de la FREC, mais aussi de l'actualité législative française et européenne.

1. Vers une redéfinition progressive des filières REP

Le principe de responsabilité élargie du producteur (REP) s'est manifesté au travers de la création de différentes filières. Initialement, la première filière nationale et réglementée a été mise en place pour la collecte des emballages ménagers en 1992, mais des dispositifs similaires ont été ensuite instaurés pour d'autres produits.

Aujourd'hui, il existe six filières REP européennes, qui se sont construites à partir de la filière Emballages en 1993, avec les piles et accumulateurs, les automobiles, les équipements électriques et électroniques et médicaments. Parallèlement, huit filières REP nationales ont été créées,

portant sur les pneumatiques, les papiers graphiques, les textiles, linges de maison et chaussures (TLC), l'ameublement, les produits chimiques, les déchets d'activités à risque infectieux (DASRI), les bouteilles de gaz, ainsi que les bateaux de plaisance et de port.

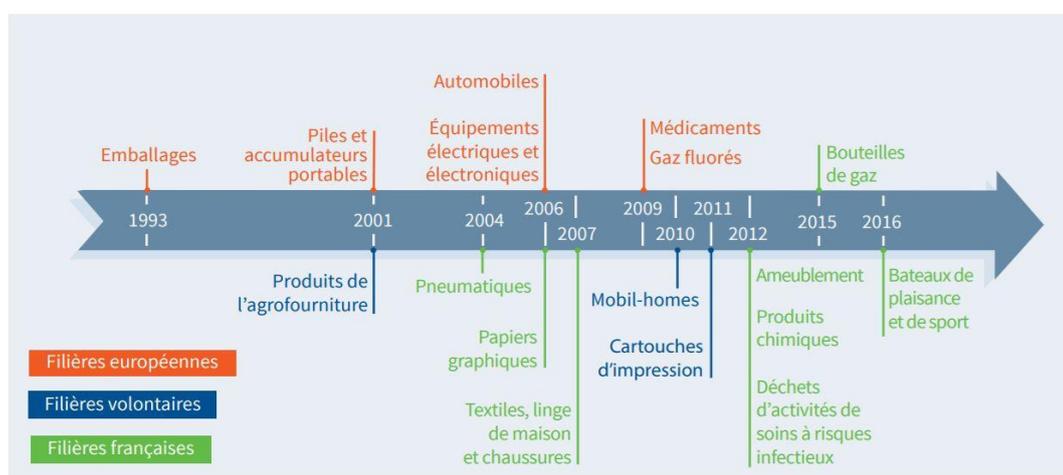
À côté se sont développées des filières volontaires, à l'instar des produits de l'agrofourrure, des mobil-homes ou des cartouches d'impression.

En somme, il existe à l'heure actuelle quatorze filières REP obligatoires en France, lesquelles se retrouvent aujourd'hui au cœur du débat quant à leur redéfinition.

1. Une extension des filières REP requise

Lors de l'élaboration de la Feuille de route de l'économie circulaire (FREC), le débat s'est rapidement orienté autour de la question de leur extension. C'est ainsi que, Jacques Vernier a proposé, dans son rapport remis en mars 2018 au gouvernement, un réajustement de trois filières REP actuelles, dans le sens suivant :

- Étendre la REP « emballages ménagers » aux emballages des cafés-hôtels-restaurants
- Inclure des déchets d'artisans déposés dans les déchets chimiques des ménages
- Déployer la filière VHU aux autres engins motorisés



Source : Ademe

Extension de la REP emballages aux emballages des cafés, hôtels, restaurants

L'extension de la filière REP impliquerait que **les fournisseurs de ces cafés, hôtels, restaurants** (incluant aussi les bars, cantines, auberges de jeunesse) soient responsables de la fin de vie de leurs déchets, et qu'ils **s'organisent individuellement ou collectivement pour collecter et traiter la fin de vie des déchets qu'ils produisent.**

Il serait également question de mettre en place des systèmes de consigne en vue de réemployer ou de recycler leurs emballages, ou qu'ils délèguent cette tâche aux éco-organismes agréés.

Il s'agirait en l'espèce que l'éco-organisme *Eco-emballages* et sa filiale Adelphe, ainsi que l'entreprise Léko, qui assurent actuellement la prise en charge des emballages ménagers, soient également en charge des emballages des cafés, hôtels, restaurants.

Cette proposition a d'ailleurs été reprise en substance dans la mesure 18 de la Feuille de route pour l'économie circulaire de mars 2018. Cependant, cette extension de la REP emballages ne fait office que de prélude à l'évolution du régime européen, sans y être pour autant à la hauteur. En effet, si la directive 94/62/CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et déchets d'emballages fixait seulement des objectifs de recyclage et de valorisation, elle ne fixait pas



d'obligation de création d'une responsabilité élargie du producteur. Néanmoins, depuis la modification de la directive déchets, la réglementation sur **la REP devra être étendue à tous les emballages d'ici la fin de l'année 2024**, donc également aux emballages non ménagers, qu'ils proviennent d'activités industrielles, com-merçantes, artisanales, ou de services publics ou privés.

Inclusion des déchets d'artisans déposés dans les déchets chimiques des ménages

Le principe de responsabilité élargie des producteurs, instauré par l'article 127 de la loi de finances de 2009, implique que les metteurs sur le marché soient tenus de collecter séparément, d'enlever et de traiter **les déchets chimiques ménagers qui font courir un risque pour la santé et l'environnement**, à l'instar de la peinture, la colle, les solvants et les phytosanitaires, etc.

(article R.543-231 du Code de l'Environnement). La FREC propose d'étendre cette filière REP sur les déchets diffus spécifiques (DDS) aux déchets « assimilés » des artisans. Là-dessus, l'arrêté du 16 août 2012¹ fixe de façon détaillée et assez claire la liste des produits chimiques entrant dans la filière REP.

La répartition se fait souvent **selon le conditionnement maximal du contenu** (le poids ou le volume). Par exemple, pour la vaseline à destination du bricolage, les pots de moins d'un litre seront considérés comme entrant dans la filière REP, tandis que ceux faisant plus d'un litre seront considérés comme assimilés.

L'extension du périmètre de la REP impliquera donc de revoir cette répartition en fonction du conditionnement des produits.

¹ Arrêté du 16 août 2012 fixant la liste des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement.

Une meilleure gestion de ces déchets était un **des engagements (« engagement 250 ») du Grenelle de l'environnement de 2007**, qui portait sur la nécessité de créer une filière pour les « *déchets dangereux des ménages et assimilés* » encore trop souvent jetés à la poubelle avec les ordures ménagères ou mal gérés par certaines déchetteries.

La **Feuille de route a donc inscrit l'extension du périmètre de la REP sur les déchets diffus spécifiques (DDS) des ménages aux déchets assimilés (artisans).**

Dans le même objectif affiché de supprimer les effets de bord qui pénaliseraient l'efficacité économique des filières REP, la FREC a également inscrit l'extension de la filière des véhicules hors d'usages (VHU) aux véhicules à moteur non couverts (voiturettes, motos...)

Extension de la filière véhicule hors d'usage (VHU) aux autres engins motorisés

Aujourd'hui, trois types de véhicules sont visés par la directive n° 2000/53/CE du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage, à savoir : les véhicules particuliers, étant définis comme des véhicules ayant au moins quatre roues, les camionnettes avec un poids total autorisé en charge de moins de 3,5 tonnes, et les véhicules à moteur à trois roues.

Cette définition euro-péenne exclut donc les poids lourds, les motos, les cycles et les voiturettes, sans que ces exclusions ne présentent de justification claire. La réglementation française pourrait devenir plus contraignante en la matière, en proposant une définition plus large des engins motorisés faisant l'objet d'une REP.



À côté de l'extension des filières actuelles, il était également question de proposer la création de nouvelles filières.

2. La création de nouvelles filières envisagée

Création d'une filière REP pour les huiles alimentaires

Aujourd'hui, les producteurs ou détenteurs de déchets d'huiles alimentaires usagées ont déjà plusieurs types d'obligations : tout d'abord le tri à la source en vue de leur valorisation (article R543-226 du Code de l'Environnement), ainsi que la collecte séparée lorsque la valorisation n'est pas effectuée sur le site de production.

Sont considérés comme producteurs ou détenteurs les personnes qui produisent ou détiennent des quantités supérieures à **60 litres par an** selon l'arrêté du 12 juillet 2011 (fixant les seuils définis à l'article R. 543-225 du Code de l'Environnement).

La création d'une filière REP élargirait le périmètre des producteurs ou détenteurs concernés. Si la Feuille de route n'a pas retenu cette proposition, il peut être néanmoins intéressant de considérer dans le futur la création d'une nouvelle filière REP dédiée aux huiles alimentaires sous certaines conditions.

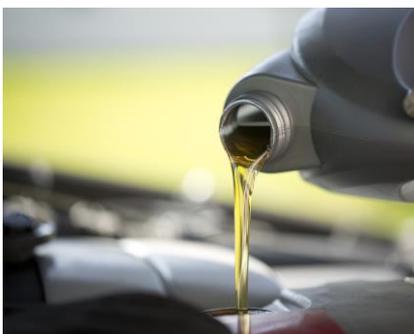


Création d'une filière REP pour les huiles de moteur usées

Un arrêté du 8 août 2016 a supprimé la gratuité de la prestation d'enlèvement des huiles de moteur usagées chez les détenteurs, du fait de la montée des prix du pétrole.

Elle était en effet auparavant gratuite, financée par une taxe parafiscale sur les huiles transformée plus tard en taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), versée dans le budget de l'ADEME, avant d'être versée dans le budget de l'État.

Le rapport Vernier a avancé que la non-gratuité implique **un risque de fraudes** de la part des détenteurs d'huiles. La création d'une nouvelle REP dans ce domaine aurait non seulement permis une reprise gratuite des huiles usées, mais aurait aussi impliqué la suppression de la TGAP dans sa composante lubrifiante, huiles et préparations lubrifiantes, versée dans le budget général de l'État. Cette proposition de création comme la dernière ne s'est pas vue reprise dans la Feuille de route.



Création d'une filière REP pour les jouets, articles de sports et de loisirs et articles de bricolage et de jardin.

Les jouets concernés seraient autres que ceux dotés d'une pile ou d'un appareil électrique déjà inclus dans les filières correspondantes – et les jouets en tissu ou peluche, dépendants de la filière textile. Le tri est ici envisagé **sous l'angle « fonctionnel »** des objets à recycler, **plutôt que sous l'angle « matière » et ressource à valoriser²**. Cette création a néanmoins pour but de développer les filières de réemploi pour ces objets, c'est-à-dire une nouvelle utilisation pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus.

Le champ d'application des « articles de sport et de loisir » n'est pas précisé, mais touche également potentiellement plusieurs autres filières, comme les textiles ou les déchets d'équipements, électrique et électronique (DEE). La FREC reprend la création de nouvelles filières pour les jouets, articles de sport et de loisirs et des articles de bricolage et de jardin, afin de réduire le volume des ordures ménagères résiduelles et développer l'activité de réemploi et de réparation en lien avec l'économie sociale et solidaire.

Si la création de cette nouvelle filière a été actée dans la Feuille de route, cela introduit néanmoins une **complexification des législations et des flux de matières** en conséquence, car par exemple, pour les jouets en plastique, les tonnages de plastiques en seront impactés.

² Rapport Vernier sur les filières REP : un ordre des principes inversé ? Christèle Chancrin, Dirigeante E3, Expert Eco-contribution et réduction déchets.

Création d'une nouvelle filière REP pour les déchets du bâtiment.

Aujourd'hui, l'article L.541.10-9 du Code de l'Environnement issu de la loi sur la transition énergétique et pour la croissance verte prévoit que les distributeurs de matériaux reprennent, sur leurs sites de distribution ou à proximité de ceux-ci, les déchets des matériaux qu'ils vendent, selon le principe de « **responsabilité élargie du distributeur** ». Néanmoins, selon le rapport Vernier, « *rien n'assure que les entreprises de bâtiment (gros œuvre, second œuvre, démolition) y amèneront leurs déchets, car la loi n'a nullement prévu que l'accès à ces lieux de reprise soit gratuit.* »

L'engagement 257 du Grenelle de l'environnement proposait déjà d'étudier la mise en place d'un instrument économique pour encourager la prévention de la production de déchets du bâtiment et des travaux publics, et leur recyclage. Le rapport Vernier propose ainsi la création d'une REP assortie d'une éco-contribution sur les producteurs et distributeurs de matériaux.

La Feuille de route propose de revoir le fonctionnement de la gestion des déchets du bâtiment en rendant la collecte plus efficace pour lutter contre la mise en décharge sur nos territoires et en permettant le « bon tri » des matériaux de construction en vue de leur recyclage. Dans ce but, le document ministériel propose d'étudier l'hypothèse d'une filière REP appliquée aux déchets du bâtiment, pour parvenir à la gratuité de la reprise de ces déchets.



Celle-ci est présentée comme objectif de la REP envisagée tout comme celle du diagnostic préalable à la déconstruction.

Néanmoins, les questions se posent encore au sein du groupe de travail ministériel relatif au bâtiment, concernant l'opportunité d'une responsabilité du producteur, du distributeur ou, celle du maître d'ouvrage, selon leur capacité à agir dans le processus de déconstruction et de valorisation des déchets, déchets du bâtiment et non-travaux publics. Jacques Vernier en est le président, ce qui montre la direction que prend ce groupe de travail, orienté vers la mise en place d'une REP.

Ainsi la redéfinition du système de filières REP s'oriente vers l'extension de trois filières actuelles et la création de nouvelles filières. Néanmoins, la Feuille de route ne retient que deux des cinq propositions du rapport Vernier concernant la création de nouvelles filières, introduisant une filière pour les jouets, ainsi qu'une filière pour les articles de sports et de loisirs et les articles de bricolage et de jardin, la filière REP pour les déchets du bâtiment étant encore en discussion.

2. Vers plus d'opérationnalité et de concurrence

Ce chapitre a pour but d'expliquer et d'illustrer les tendances actuelles, soutenues par divers rapports et études, incitant non seulement à réformer le statut des éco-organismes, mais aussi à introduire davantage d'opérationnalité et de concurrence entre ces derniers.

2.1 Vers plus d'opérationnalité pour les éco-organismes ?

En France, les éco-organismes peuvent prendre deux formes. Ils peuvent être purement financiers, lorsqu'ils perçoivent les contributions de leurs adhérents et les reversent aux acteurs chargés de la collecte et/ou du traitement des déchets, qui sont en général les collectivités territoriales. Ils peuvent également être considérés comme opérationnels, lorsqu'ils organisent eux-mêmes, en tout ou partie, les opérations de collecte et de traitement des déchets de la filière concernée.

Actuellement, les filières papiers graphiques, emballages, textiles, linge de maison et chaussures, sont des filières financières, déléguant la gestion opérationnelle de leurs déchets ménagers, aux collectivités territoriales. Ces dernières sont actuellement chargées de la collecte et du tri, comme le soulignent différents arrêtés applicables aux filières REP :

Dans la filière emballage

L'arrêté du 29 novembre 2016 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière emballages explique qu'ils « couvrent les coûts de collecte, tri et traitement supportés par les collectivités territoriales ayant contracté avec l'un d'entre eux [...] ».

Pour les textiles d'habillements, linges de maison et chaussures (filières TLC)

L'Arrêté relatif au cahier des charges de l'éco-organisme du 3 avril 2014 indique que l'éco-organisme est en relation avec les collectivités en charge du service public de gestion des déchets, sur le territoire desquels une collecte séparée des TLC usagés est organisée. Il verse un soutien financier au titre de la participation aux actions de communication envers les citoyens relative à la collecte séparée des déchets de TLC, sous condition d'un nombre minimal de PAV par habitant présents sur les domaines public et/ou privé du territoire.

Pour la filière papier graphique

Le cahier des charges dispose que l'éco-organisme soutient les collectivités territoriales compétentes en matière de collecte et/ou de traitement des déchets de papiers, qui en supporte la charge de la collecte et/ou du traitement.

Pour autant, cette situation diffère chez nos voisins européens. Si en France, la collectivité prend en charge la collecte sélective, le tri, et a ensuite la responsabilité de vendre les matières valorisables, en Belgique, l'éco-organisme prend en charge les matières à la sortie du tri, et en Allemagne, certains éco-organismes prennent en charge les matières dès la sortie de la collecte. Les collectivités en France sont donc responsables de la revente des matières, et peuvent être impactées par les variations des prix de revente des matières premières. Dans une perspective de long terme, si les filières REP s'orientent vers un schéma plus opérationnel, **le risque lié aux fluctuations des matières premières** serait supporté par les éco-organismes.

2.2 Davantage de concurrence entre les éco-organismes ?

Dans son avis de 2016³, l'Autorité de la concurrence estime que les éco-organismes devraient faire jouer la concurrence et se voir confier la collecte sélective, le tri et le traitement des déchets d'emballages ménagers, comme cela existe déjà pour les déchets d'équipements électriques et électroniques. L'Autorité de la concurrence recommande ainsi de passer d'ici 2020 à un « *système plus opérationnel porteur de plus de concurrence* ». Cela implique que la collectivité abandonne sa responsabilité d'acteur de la collecte sélective du tri et du

traitement des déchets au profit des éco-organismes.

En pratique, la concurrence s'est développée dans des pays dans lesquels les éco-organismes sont opérationnels, comme l'Allemagne ou de l'Autriche, car ils sont en mesure de se différencier - autrement que par le prix, susceptible de peu de variation - à partir de leur système de tri et de la revente des matériaux. S'il n'existe pas de limitation à la création d'éco-organismes pour la filière des emballages ménagers dans la lettre de l'article L. 541-10 du Code de l'Environnement, au contraire, dans le cadre des filières financières, **la concurrence par le prix apparaît comme « nécessairement limitée »** selon l'Autorité de la concurrence. En effet, les barèmes à l'amont ne peuvent pas varier, car ils sont légalement tenus de refléter le coût de traitement de gestion de la fin de vie de chaque produit. Il en va de même pour les coûts en aval qui sont nécessaires au financement des collectivités et des quelques actions opérationnelles. Ainsi, le déploiement de la concurrence est tributaire de celui de l'opérationnalité. Sans davantage d'opérationnalité dans nos filières REP, il semble difficile de voir plus de concurrence se développer.

2.3 Redéfinir le statut des éco-organismes

- La notion de lucrativité.

L'article L 5421-10, 3° du Code de l'Environnement dispose que les éco-

organismes ne poursuivent pas de but lucratif pour leurs missions.

Le rapport Vernier propose que la non-lucrativité des éco-organismes soit inscrite dans leurs statuts, même si celle-ci est déjà prévue à l'article L.541-10 3° du Code de l'environnement.

Dans son rapport de février 2016⁴, la Cour des comptes souligne que les éco-organismes sont des personnes morales de droit privé, à but non lucratif, pouvant prendre des formes juridiques variées : sociétés par actions simplifiées (SAS), sociétés anonymes (SA), associations ou groupement d'intérêt économique (GIE). En pratique, deux éco-organismes sont sous statut associatif ; la filière médicaments et la filière déchet d'activité de soins à risques infectieux et assimilés (DARIA) ; toutes les autres sont sous statut de SA ou SAS. Agréées par les pouvoirs publics, ces sociétés à but non lucratif ne peuvent donc par principe faire de bénéfice. Conformément au cahier des charges, les excédents annuels sont dotés en **provisions pour charges futures**. Celles-ci permettent de sécuriser durablement le fonctionnement des éco-organismes et correspondent à la notion de fonds propre nécessaire à toute société.

Par exemple, l'agrément des éco-organismes de la filière des DEEE ménagers en charge des lampes prévoit que celle-ci doit être comprise entre trois mois et deux ans de l'ensemble des charges associées à ses missions. Cette provision doit lui permettre de

³ 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

⁴ Cour des Comptes, Rapports publics annuel, « Les éco-organismes : un dispositif original à consolider », février 2016

faire face aux ruptures technologiques en cours et attendues pour les lampes, et au risque de rupture d'équilibre financier correspondant.

Néanmoins, ces provisions pour charges futures peuvent poser question en cas de volonté d'un producteur de changer d'éco-organisme, ou en cas de non-renouvellement de l'agrément.

Dans ce cadre, il a été proposé dans le rapport Vernier que les modalités de dévolution de l'actif en cas de dissolution soient inscrites dans les statuts. Cette mesure a été reprise dans la FREC, afin de ne pas pénaliser les metteurs sur le marché qui ont contribué aux provisions de l'éco-organisme par le biais de leur adhésion.

Regard prospectif : vers un changement de paradigme ?

Le rapport Notat-Senard « *l'entreprise, objet d'intérêt collectif* », remis au gouvernement en avril 2018, est à l'origine de plusieurs propositions reprises par le projet de loi PACTE (Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises) voté en première lecture à l'Assemblée en octobre, et examiné au Sénat en janvier 2019. Il recommande, entre autres, la modification de certains articles du Code civil :

- **De l'article 1833** afin qu'il dispose que « *toute société doit avoir un objet licite et être constituée dans l'intérêt commun des associés. La société doit être gérée dans son intérêt propre, en considérant les enjeux sociaux et environnementaux de son activité* ».
- **De l'article 1835** pour qu'il reconnaisse la possibilité aux sociétés qui le souhaitent **de se doter d'une raison d'être** dans leurs statuts.

Armand Hatchuel, Professeur aux Mines ParisTech, propose d'**appliquer aux éco-organismes le statut de l'entreprise à mission**, défini dans ces précédents articles, en imposant à ces sociétés une série de missions obligatoires et communes pour toutes. Ce statut permettrait d'inscrire la prise en compte de l'intérêt général et des enjeux sociaux et environnementaux dans les statuts de la société au même rang que l'intérêt des associés. Jacques Vernier s'est également montré favorable à cette réflexion prospective. Cette modification des statuts des éco-organismes impliquerait néanmoins qu'ils aient un but lucratif.

3. Vers des objectifs de performances et des sanctions corolaires efficaces

3.1 Vers une réorganisation des objectifs de performance

La redéfinition d'objectifs de performance s'accompagne d'une volonté de simplification de l'architecture législative et réglementaire des filières REP.

Une simplification complexe ?

Le rapport Vernier proposait de **diviser par cinq le volume des textes législatifs et réglementaires** pour adopter un tronc commun à l'ensemble des filières, avec des déclinaisons en fonction des particularités de chaque filière. Ce tronc commun avait l'ambition d'intégrer notamment les plans de prévention et d'éco-conception (pour les entreprises d'une certaine taille) et d'évaluation de ce plan quinquennal.

La simplification des filières REP concernait également les **pro-cédures d'agrément**, en proposant de soumettre le système individuel à une procédure d'agrément moins lourde que l'approbation et moins légère que l'attestation. Il a également été proposé d'agrémenter les éco-organismes pour une durée illimitée avec revoyure périodique de quelques items (tels que pour les barèmes, les objectifs). La Feuille de route n'a pas repris ces dernières propositions, mais a retenu celle d'instituer une unique commission des filières REP remplaçant les commissions spécifiques à chacune des filières. La FREC s'est également vu inscrire la simplification et

l'allègement réglementaire des filières REP, sans plus de précision, dans l'objectif de **revenir à une prescription par objectif**.

Vers des objectifs de performance plus précis et contraignants

Certains cahiers des charges applicables aux filières REP énoncent que l'éco-organisme doit « participer à l'atteinte des objectifs » ou encore doit « travailler à l'atteinte des objectifs ». Nous présenterons ici diverses manières de mettre en place des objectifs précis et plus contraignants, sur la base de différents rapports et textes législatifs. L'évolution des **directives européennes** relatives à l'économie circulaire soutient l'idée de supprimer certaines obligations de moyens, pour se concentrer sur des objectifs de performance précis et la mise en place de

sanctions contraignantes pour le non-respect de ces objectifs. En effet, ces dernières fixent **des exigences « a minima »** et incitent à ce que **des objectifs quantitatifs et qualitatifs** soient définis dans le cadre des régimes fixés aux filières REP. **Des objectifs existent d'ores et déjà dans certains cahiers des charges**, notamment des pourcentages sur les taux de collecte, à l'instar des taux de valorisation et de recyclage. Néanmoins, il n'existe pas à l'heure actuelle de taux de collecte pour les VHU, les déchets chimiques des ménages, ou pour les médicaments non utilisés (cf. tableau ci-dessous). Peu de taux de valorisation sont aujourd'hui fixés, et aucun taux de réemploi n'existe pour le moment. Par ailleurs, **ces taux sont indicatifs**, et n'ont donc pas de valeur contraignante.

Taux « objectifs » dans quelques filières de déchets ménagers			
Filière	1 Taux de collecte Par rapport aux quantités mises sur le marché	2 Taux de valorisation* Par rapport aux quantités collectées	3 Taux de recyclage réutilisation*
Piles-accumulateurs	50% en 2021	-	50 à 75% (selon les appareils) de ce qui est collecté
Déchets électriques et électroniques	65% en 2019	75 à 85% (selon les appareils) de ce qui est collecté	55 à 80% (selon les appareils) de ce qui est collecté
Véhicules hors d'usage	(1)	95% de ce qui est collecté	85% de ce qui est collecté
Papiers			65% en 2022 de ce qui est mis sur le marché
Emballages			75% en 2022 (3) de ce qui est mis sur le marché
Meubles	40% en 2023	90% de ce qui est collecté	50% de ce qui est collecté
Textiles	50% en 2019		95% de ce qui est collecté
Déchets chimiques des ménages (DDS)	(2)	-	-
Médicaments non utilisés (MNU)	(2)	-	-

3.2 Favoriser l'intégration croissante d'objectifs de l'économie sociale et solidaire (ESS)

Une des propositions du **rapport Vernier** consistait à « *introduire aussi souvent que possible dans un cahier des charges des objectifs quantitatifs d'activité pour l'économie sociale et solidaire, notamment en termes de préparation à la réutilisation.* »

Déjà la **loi du 31 juillet 2014** relative à l'économie sociale et solidaire dispose que « *les cahiers des charges des éco-organismes prévoient les conditions et limites dans lesquelles est favorisé le recours aux entreprises solidaires d'utilité sociale agréée.* »

Dans le même sens, la nouvelle **directive déchets de 2018**⁵ ajoute une nouvelle référence à l'économie sociale et solidaire dans l'article 8 bis, point 6, qui dispose que : « *les Etats membres assurent un dialogue régulier entre les parties prenantes concernées impliquées dans la mise en œuvre de la responsabilité élargie des producteurs, y compris les producteurs et distributeurs, les opérateurs privés ou publics, organisations de la société civile et, le cas échéant, acteurs de l'économie sociale, réutilisation et réseaux de réparations et préparation des opérateurs de réutilisation.* »

⁵ Directive (UE) n° 2018/851 du 30/05/18 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets

Ce bref panorama (ci-dessous) présente les différences inter-filières, l'objectif serait alors de **favoriser l'homogénéisation des cahiers des charges par l'intégration des objectifs de l'économie sociale et solidaire**. L'intégration serait d'autant plus grande par la création de nouvelles filières REP jouets, articles de sports et de loisirs et articles de bricolage et de jardin. Filières elles-mêmes visées par des objectifs quantitatifs de réemploi et de réutilisation en lien avec l'économie sociale et solidaire.

La **Feuille de route sur l'économie circulaire** propose à cet égard non seulement de fixer des objectifs précis de réemploi, de réutilisation et de réparation aux filières REP, mais aussi de fixer des taux de mise à disposition de produits collectés aux acteurs de l'économie sociale et solidaire. Par ailleurs, le document de stratégie nationale énonce également l'hypothèse d'une réforme du système de sanction en cas de non-atteinte des objectifs.

Hétérogénéité des cahiers des charges quant aux mentions des objectifs de l'économie sociale et solidaire :

Au contraire, dans les **filières d'équipements électriques et électroniques (DEEE)**, le cahier des charges souligne qu'il est nécessaire de garantir aux acteurs de l'économie sociale et solidaire un accès aux gisements d'équipement électrique et électronique, dont il a la charge et favoriser la préparation à la réutilisation des DEE par l'économie sociale et solidaire.

Dans la **filière textile**, le cahier des charges comprend une clause sociale favorisant l'insertion des personnes en difficulté au regard de l'emploi, sans donner exclusivité à l'économie sociale et solidaire.

Les **filières emballages et papiers** ne font aucune mention explicite à l'économie sociale et solidaire. Avant tout des filières financières, elles permettent le financement des collectivités qui peuvent par la suite faire appel à l'économie sociale et solidaire.

La **filière meubles**, quant à elle, est la seule à disposer d'un objectif quantitatif assigné. En effet, il est prévu que l'éco-organisme remette à l'économie sociale et solidaire un gisement de qualité lui permettant de réutiliser au minimum 60% de tonnage.

3.2 Vers une réforme du système de sanction

Il existe d'ores et déjà **des sanctions légales pour non-atteinte des objectifs**, aux articles R.541-94 et L.541-10 du Code de l'Environnement. Le premier dispose que : « *les procédures et sanctions prévues peuvent être déclenchées et infligées en cas d'inobservation par un producteur ou par un éco-organisme agréé de clauses relatives aux objectifs et obligations concernant la collecte et le traitement des déchets (réutilisation, recyclage et autres formes de valorisation), l'information et la communication, la prévention de la production de déchets, les études, la recherche et le développement* ». Pour autant, ces sanctions peuvent aujourd'hui considérées comme insuffisamment efficaces et incitatives.

Actuellement, il existe **trois types de sanctions** ; d'une part, pour les producteurs qui ne respectent pas leurs obligations et d'autre part, pour les éco-organismes ou les systèmes individuels approuvés qui ne respectent pas les clauses de leur cahier des charges

Des sanctions pénales délictuelles. Celles-ci n'ont quasiment plus d'existence propre, au profit des sanctions administratives. L'article L 541-46 du Code de l'Environnement précise qu'est puni de 75.000 euros d'amende et 2 ans de prison le fait de ne pas remettre des déchets aux établissements ou services désignés par l'administration.

Des sanctions pénales contraventionnelles de la 3^e à la 5^e classe. Par exemple, au terme de l'article R. 543-206 du Code de l'Environnement, un producteur d'équipement électrique et électronique qui ne fournit pas une garantie de répondre à ses obligations de contribution, à défaut d'avoir versée en amont sa contribution à un éco-organisme agréé, est puni d'une amende prévue.

Des sanctions administratives. Définies à l'article L. 541-10 du Code de l'Environnement, le Ministre de l'environnement peut :

Soit **ordonner le paiement d'une amende** : pour les producteurs, importateurs ou distributeurs, un maximum de 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale, par unité de produit ou par tonne, ce qui est donc potentiellement très élevé. Néanmoins aujourd'hui, peu d'amendes ont été infligées par rapport au nombre d'infractions relevées – sur 3 ans, 58 amendes au total, l'Etat pointant un manque de moyens. Pour les éco-organismes ou les systèmes individuels, un maximum de 30 000 € ; ce qui est peu comparativement à leurs recettes. Cette amende pour les éco-organismes agréés représente au maximum moins de 1 % du montant des contributions perçues par chacun d'entre eux, elle semble donc assez peu dissuasive.

Soit **suspendre ou retirer l'approbation des systèmes individuels ou l'agrément des éco-organismes.**

En théorie, le retrait de l'agrément d'un éco-organisme est possible, même s'il paraît aujourd'hui difficile de l'appliquer si aucun autre éco-organisme ne peut prendre en charge la filière, lorsque celui qui se voit retirer son agrément est en situation de monopole.

La Feuille de route pour l'économie circulaire a repris la proposition du rapport Vernier consistant à prévoir, en cas de défaillance, de retrait ou de non-renouvellement de l'agrément, pour un éco-organisme qui était le seul agréé pour une filière REP, que les éco-contributions versées par les producteurs soient immédiatement transférées à l'un des éco-organismes en charge des filières financières, afin de ne pas pénaliser les collectivités locales.

Le rapport Vernier propose de réformer les sanctions financières de manière à ce qu'elles soient efficaces et incitatives. Jacques Vernier prend en exemple les sanctions pécuniaires **existant dans le cadre des ventes**

d'énergie. La réforme du système de sanction pour non-respect des objectifs consisterait donc à introduire plus de proportionnalité dans celui-ci, afin de rendre les sanctions plus efficaces et incitatives.

Les sanctions dans le cadre des ventes d'énergie

L'article L.134-27 du Code de l'Énergie précise qu'un fournisseur qui ne justifie pas qu'il détient la garantie de capacité nécessaire à l'accomplissement des obligations dont il a la charge encourt, après mise en demeure, une sanction pécuniaire prononcée par la Commission de régulation de l'énergie. Cette sanction est déterminée de manière à assurer, à moyen terme, une incitation économique à la satisfaction des obligations faites aux fournisseurs. **Le montant est proportionné** à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés. Celui-ci ne peut excéder 8 % du chiffre d'affaires, 10% en cas de nouvelle violation.

4. Développer les outils des filières REP au service de l'économie circulaire

4.1 Renforcer le dispositif d'éco-modulation

Définition

L'**éco-contribution**, aussi appelée éco-participation, représente un « coût » ajouté au prix de vente de certains produits, destiné à financer un éco-organisme.

L'**éco-modulation** quant à elle, est une variation du barème des éco-participations, incitant les metteurs sur le marché à favoriser les produits plus facilement recyclables et contribuant à la prévention des déchets.

L'**éco-modulation connaît au-jour d'hui trois situations :**

- **Les filières dans lesquelles l'éco-modulation est prévue et connaît de surcroît une application effective.** Les articles L.541-10-1 à L.541-10-8 du Code de l'Environnement renvoient aux éco-participations des filières DEE, papiers graphiques, TLC, meubles, emballages, déchets pneumatiques

(cas particulier d'un barème similaire à des éco-modulations). L'article L.541-10 IX du Code de l'Environnement prévoit ainsi que les contributions financières citées ci-dessus sont **modulées en fonction de critères environnementaux** liés à la conception, à la durée de vie et à la fin de vie du produit, et n'entraînant pas de transfert de pollution vers une autre étape du cycle de vie du produit.

- **Les filières dans lesquelles l'éco-modulation est prévue, mais sans application effective.** Dans le cadre de la filière des déchets diffus spécifique (DDS), l'arrêté du 9 juillet 2015 portant cahier des charges de la filière mentionne un dispositif d'éco-modulation sans être pour autant appliquée en pratique. Également, pour la filière DASRI, l'arrêté du 5 septembre 2016 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes des DASRI prévoit une éco-modulation mais celle-ci semble complexe à mettre en œuvre dans ce secteur et quasiment inexistante.

- **Les filières pour lesquelles aucun texte ne prévoit l'éco-modulation.** C'est le cas des filières des véhicules hors d'usages (VHU), médicaments, bouteilles de gaz rechargeables, piles et accumulateurs, lubrifiants. Concernant cette dernière filière, la TGAP lubrifiants n'est plus affectée à l'ADEME, mais est désormais directement facturée aux garagistes, ce qui peut faire craindre une disparition frauduleuse des huiles usées. La filière des bouteilles de gaz disposait d'un mécanisme d'éco-modulation à l'article R.543-267 du Code de l'Environnement, qui fut abrogé par le décret du 24 juin 2016, imposant une reprise gratuite de bouteilles usagée par le metteur sur le

	Filière avec textes prévoyant des éco-modulations + Éco-modulations appliquées	Filière avec textes prévoyant des éco-modulations	Filière SANS texte prévoyant des éco-modulations
Nombre de filière	6	2	5

marché⁶. La réforme du dispositif d'éco-modulation tend non seulement à faire en sorte que l'éco-modulation soit mise en place de façon effective dans les filières où elle est déjà requise par la réglementation, mais propose également de la mettre en place dans les autres filières. La Feuille de route sur l'économie circulaire envisage de généraliser la mise en place de critères d'éco-modulation à toutes les filières REP permettant le développement de produits éco-conçus grâce à des bonus-malus pouvant excéder 10% du prix de vente hors taxe des produits. Cela impliquerait une éco-modulation significativement plus importante que celles existantes. L'application de cette volonté politique sera à observer dans le projet de loi économie circulaire attendu au printemps 2019.

4.2 Repenser le système de la consigne ?

Le système de la consigne est fondé sur le principe d'un « dépôt de garantie » remboursable du consommateur auprès du détaillant au moment de l'achat d'un contenant. Ce système s'est développé dans certains pays d'Europe du Nord, à l'instar du Danemark, de la Belgique ou de l'Allemagne, ou du Québec. En France, ce système existe pour les bouteilles en verre et les fûts métalliques dans le cadre de la filière des cafés, hôtels et restaurants (CHR), mais également pour les bouteilles de gaz des particuliers, depuis un décret de 2012⁷.

⁶ Article D.543-262 du Code de l'Environnement, créé par le Décret n°2016-836 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de consigne ou de système de reprise équivalent des bouteilles de gaz destinées à un usage individuel et à la gestion des déchets de bouteilles de gaz

Plus généralement, l'article L.541-10-II du Code de l'Environnement dispose que les cahiers des charges des éco-organismes peuvent prévoir : « *les objectifs liés à la contribution des éco-organismes à la mise en place de dispositifs de consigne pour recyclage et réemploi* ».

Le rapport Vernier propose l'instauration d'un système de consigne pour :

- ⇒ les emballages de boisson dans une collectivité volontaire
- ⇒ les véhicules hors d'usage (VHU) sous la forme d'une prime au retour
- ⇒ les téléphones portables (soit par une consigne à l'achat, soit par une contribution sur l'abonnement)

La **FREC** a repris certains de ces éléments, notamment pour les téléphones et les emballages de boissons, en excluant le système de consigne retenu pour les véhicules hors d'usage (VHU). Pour les **téléphones**, il a été choisi d'étudier d'ici 2019 le déploiement d'un dispositif financier favorisant la reprise des anciens téléphones portables afin qu'ils soient recyclés ou réemployés. Concernant les **emballages de boissons** (bouteilles en plastique et canettes), la feuille de route annonce la mise en place d'un système de consigne solidaire dont la visée serait d'abord expérimentale dans les collectivités volontaires, finançant une grande cause environnementale ou

⁷ Décret n° 2012-1538 du 28 décembre 2012 relatif à la mise en place d'une consigne ou d'un système de reprise équivalent des bouteilles de gaz destinées à un usage individuel et à la gestion des déchets de bouteilles de gaz

sociale. Ainsi, les propositions actuelles n'ont donc **pas vocation à proposer un système de consigne obligatoire et généralisé**.

4.3 La complexité de mise en œuvre d'une « taxe amont »

L'instauration d'une « taxe amont » telle que présentée dans les débats ministériels consiste dans les faits à **la mise en place d'une éco-contribution amont sur tous les produits non inclus dans une REP**, et ce dans un objectif d'équité et de source de financement supplémentaire des collectivités territoriales. La mise en place d'un tel système peut se heurter à la jurisprudence actuelle, en ce sens que les éco-contributions ne sont pas considérées comme une imposition :

- Le Conseil d'État énonce dans un arrêt de 2011⁸ que l'éco-contribution n'est pas un « *versement assimilable à une imposition ou à une taxe instituée par l'autorité publique* », mais la **contrepartie directe du service qui est rendu** par l'éco-organisme auquel un producteur adhère.

- Le Conseil Constitutionnel dans une décision de 2015⁹ estime également que l'éco-contribution est considérée comme le paiement d'un service que l'éco-organisme rend au producteur.

- Récemment, le Conseil d'État est venu confirmer une jurisprudence déjà bien établie, en rappelant que l'éco-contribution destinée à

⁸ Conseil d'État, 9e et 10e sous-sections réunies, 11/07/2011, n°346698, publié au recueil Lebon

⁹ Décision CC 2015-718, 13/8/2015

financer la prévention et la gestion des déchets par application du principe de la responsabilité élargie du producteur n'est **pas un prélèvement obligatoire de nature fiscale**¹⁰.

Ainsi la mise en place d'une « taxe amont » s'appliquant sur tous les produits hors REP risque de se voir qualifiée en taxe au sens fiscal du terme, ne correspondant plus à la contrepartie d'un service rendu.

Le principe de non-affectation interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée, de surcroît versée à un organisme privé (en l'occurrence, un éco-organisme). Chaque année, le Parlement arrête la liste des taxes affectées à une entité donnée (et plafonne au passage les montants affectés).

Au moment même où la loi de finances 2018 a supprimé les taxes affectées à l'ADEME, il semble difficile d'imaginer une exception au principe de non-affectation pour ce type de taxe. La mise en place d'une taxe amont se heurte de plus au droit européen : la fiscalité pour financer les régimes de REP n'étant pas prévu par les directives.

Future loi « économie circulaire »

Cette analyse des évolutions possibles des filières de responsabilité élargie du producteur s'inscrit dans les travaux ministériels en cours, portant sur l'élaboration d'un projet de loi sur l'économie circulaire. Devant être présenté à l'Assemblée Nationale au printemps 2019, ce projet de loi mettra en œuvre la Feuille de route Économie circulaire (FREC) et transposera les directives européennes¹² modifiées par le paquet économie circulaire européen.

Cette transformation du régime des REP, part importante de cette réforme annoncée et sujette à controverses, se fera vraisemblablement par ordonnance ministérielle.

¹⁰ Conseil d'État, 6e chambre, 28/12/2017, n°408425, Inédit au recueil Lebon

¹² Paquet Économie circulaire européen approuvé le 22 mai 2018 et modifiant quatre directives : Déchets 2008/98/CE, Emballages et Déchets d'emballages 94/62/CE, Enfouissement des déchets 1999/31/CE, Véhicules en fin de vie (2000/53/CE), Piles et accumulateurs usagés (2006/66/CE), et Déchets d'équipements électriques et électro-niques (2012/19/UE)

À PROPOS

de l'Institut National de l'Économie Circulaire

Fondé en 2013, par François-Michel Lambert, député des Bouches-du-Rhône, l'Institut National de l'Économie Circulaire (INEC) a pour mission de promouvoir l'économie circulaire et accélérer son développement grâce à une dynamique collaborative.

Organisme multi-acteurs, il est composé de plus de 200 membres, organismes publics et privés : entreprises, fédérations, collectivités, institutions, associations, écoles et universités. La diversité de ses membres permet de nourrir une vision holistique de l'économie circulaire, prenant en compte l'ensemble des enjeux économiques, sociaux, et environnementaux.

Les actions de l'institut s'articulent principalement autour de 3 axes : animation de la réflexion (animation de groupes de travail, directions et rédactions d'études), promotion de l'économie circulaire (plaidoyer, communication et évènementiel), et mise en œuvre (partage des bonnes pratiques, accompagnements spécifiques de territoires et formations).

Autres publications



Remise des Trophées par Brune Poirson au Ministère de la Transition écologique et solidaire

