

LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS (REP) EN FRANCE

Jacques Vernier

Président de la commission inter-filières de responsabilité élargie du producteur (REP)



Jacques Vernier a consacré toute sa carrière à la défense de l'environnement en France : directeur de l'Agence de l'Eau Artois-Picardie, président de l'ADEME puis de l'INERIS, puis, aujourd'hui, du Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques et de la commission des filières de Responsabilité élargie du producteur en matière de déchets. En tant que député, il fut rapporteur de la loi Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement, et de la Loi sur l'air au début des années 90.

Les filières de responsabilité élargie du producteur (REP) sont un modèle de gestion des déchets voté en France depuis 1975. La loi indique que producteurs, importateurs et distributeurs peuvent être contraints à contribuer à l'élimination des déchets de leurs produits. Ce n'est qu'en 1992 que cette loi s'applique pour la première fois aux déchets ménagers et le nombre de filières REP ne fait qu'augmenter depuis en France et en Europe. L'efficacité de ces filières est incontestable : en 20 ans le taux de collecte des piles atteint les 80 % alors qu'elles n'étaient pas collectées auparavant.

Grâce à la loi sur l'économie circulaire votée en 2020, ce dispositif se développe encore davantage et vient modifier et renforcer le régime REP avec 10 nouvelles filières. À cela s'ajoute une plus forte incitation à l'éco-modulation, des fonds dédiés à la réparation, au réemploi, à la réutilisation et de nombreuses autres propositions favorables à l'évolution des modes de consommation.

Président de la commission des filières de responsabilité élargie du producteur depuis 2016, vous participez à leur construction et développement en France. Pourriez-vous revenir sur l'émergence de ces modèles de gestion des déchets ?

Jacques Vernier : Le même jour, le 15 juillet 1975, une loi française et une directive européenne consacraient le principe de la responsabilité des producteurs pour la gestion des déchets issus de leurs produits. Tout était dit dans cette loi (ou presque) : « 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 l'élimination des déchets qui en proviennent ». La rédaction actuelle du code de l'environnement (article L541-10) a à peine changé...

Il aura fallu cependant attendre presque 20 ans (1992), pour que ce principe soit appliqué, pour la première fois, aux emballages ménagers.

Puis, pendant les 28 années suivantes, les filières de responsabilité élargie des producteurs (REP) se sont beaucoup développées en France, puisqu'il y existe aujourd'hui 12 filières obligatoires (et demain 22 !), alors qu'il n'en existait jusqu'à une date récente que 3 dans l'Union européenne. Les 12 filières obligatoires concernent :

1. Les piles et accumulateurs*
2. Les équipements électriques et électroniques* (DEEE)
3. Les véhicules hors d'usage*
4. Les emballages ménagers
5. Les médicaments non utilisés
6. Les pneus
7. Les papiers d'écriture ménagers
8. Les textiles et chaussures
9. Les produits chimiques ménagers
10. Les meubles
11. Les bateaux hors d'usage
12. Les dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en auto-traitement

*Filière européenne

Concrètement, en quoi consistent les mécanismes de REP et quel bilan peut-on en tirer en termes de recyclage et de réduction des déchets ?

J.V. : Le dispositif de REP vise à ce que les producteurs « pourvoient » ou « contribuent » à la gestion des déchets. Concrètement, un producteur peut :

- Soit s'occuper lui-même de ses déchets : c'est un système individuel. C'est très rare !
- Soit transférer cette tâche à un organisme collectif (un « éco-organisme »), auquel il « contribue » (en lui versant une « écocontribution »). Cette « écocontribution » peut être « modulée », en plus ou en moins, selon que le produit créera un

déchet plus ou moins facile à « gérer » : cette « éco-modulation » incite normalement à l'éco-conception des produits mis sur le marché (mais on verra ci-dessous les limites de cette « incitation » ...).

En France les éco-organismes sont des sociétés privées, mais chargées d'une mission d'intérêt général : ils doivent respecter un « cahier des charges » qui leur est imposé par l'État. Dans certaines filières, il y a un seul éco-organisme (emballages, papiers, pneus, bateaux, etc.) mais il peut y en avoir plusieurs (deux pour les déchets électriques, les piles, les meubles, etc.) si les producteurs ont décidé de ne pas mettre « tous leurs œufs dans le même panier » ...

Les éco-organismes peuvent faire appel à des « opérateurs » (de collecte, de transport, de tri, de traitement).

Dans ces cas on dit que la filière est « opérationnelle ».

Mais, pour certains déchets qui sont déjà collectés, voire triés et traités par les collectivités locales, les producteurs ou les éco-organismes, plutôt que de s'occuper eux-mêmes de leurs déchets avec leurs opérateurs, peuvent *utiliser* (et, dans ce cas, *financer*) le système communal en tout ou partie :

- La collecte municipale (puisqu'elle ramasse déjà les emballages et les papiers) ;
- Les déchèteries municipales (puisqu'elles accueillent déjà des déchets électriques, des meubles, des déchets chimiques ménagers...);
- Les centres de tri municipaux.

On parle alors de filières « financières », l'essentiel pour les producteurs étant de financer les collectivités qui font déjà « le travail ».

Nul ne saurait contester l'efficacité, à vrai dire impressionnante, des REP. Qu'on en juge :

- En 28 ans, le taux de *recyclage** des emballages ménagers est passé de 18 % à 70 %.
- En 13 ans, le taux de *collecte** des déchets électriques et électroniques (les DEEE) ménagers est passé de presque rien à 53 %, et 74 % des déchets ainsi collectés sont recyclés en matériaux nouveaux ou réutilisés.
- En 20 ans, le taux de collecte des piles est passé de presque rien à 49 %, et 80 % des déchets ainsi collectés sont recyclés en matériaux nouveaux.

*Attention ! Les taux affichés par les différentes filières peuvent être trompeurs. En effet, comme on l'a vu ci-dessus, le taux de recyclage ou de valorisation¹ *de ce qui est collecté* est parfois impressionnant (les DEE, les piles, les véhicules hors d'usage, les textiles...). Mais en revanche le taux de *collecte* (par rapport à la quantité de produits mis sur le marché une année donnée) peut être faible : moins de 40 % pour les meubles, environ 50 % on l'a vu ci-dessus pour les piles ou les DEEE, ne parlons pas des véhicules hors d'usage où l'on estime, dans le plus grand flou, qu'entre une voiture sur deux ou une voiture sur trois échappe à la filière légale de ramassage !). En somme :

T (Taux de recyclage effectif) = T^1 (Taux de collecte) x T^2 (Taux de recyclage *de ce qui est collecté*)

1 Pour mémoire, la « valorisation » comprend le « recyclage » matière, ainsi que la valorisation énergétique.



Avec la REP « mégots », les producteurs devront contribuer au nettoyage des villes dès 2021

Quand la filière automobile affiche un taux de recyclage de 87 %, ce n'est qu'un T².

Quand la filière emballages affiche un taux de recyclage de 70 %, c'est un taux effectif T.

Une nouvelle loi sur l'économie circulaire a été adoptée le 10 février 2020. Quelles sont les avancées en matière de REP ?

J.V. : Cette loi a profondément modifié le régime des REP, notamment sur les points suivants :

1. 10 nouvelles REP (article L541-10-1 du code de l'environnement)

Entre 2021 et 2025, 10 nouvelles REP viendront s'ajouter aux 12 REP existantes :

1. Les produits et matériaux de construction
2. Les emballages professionnels*
3. Les jouets
4. Les articles de sport et de loisirs
5. Les articles de bricolage et de jardin
6. Les huiles moteur
7. Les produits du tabac équipés d'embouts en plastique*
8. Les gommes à mâcher synthétiques
9. Les textiles sanitaires à usage unique, y compris les lingettes pré-imbibées*
10. Les engins de pêche contenant du plastique*

* Filières européennes

En outre, le champ de certaines REP existantes sera étendu : par exemple la REP « véhicules » sera étendue aux 2 roues. La REP « mégots » sera la première des nouvelles REP à être créée, dès 2021.

2. Éco-modulations beaucoup plus fortes (article L541-10-3)

Le tableau ci-après montre que l'écocontribution représente parfois une part infime du prix de vente. Jusqu'ici, même si on « modulait » l'écocontribution en la doublant, cela représentait toujours quelque chose d'infime, et donc de peu incitatif à l'éco-conception.

| Objet | Eco-contribution | Prix moyen du produit | Pourcentage Contribution/prix |
|-----------------------|--------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Textiles | 0,7 centime d'€ | 18 € | 0,04 % |
| Smartphone | 2 à 4 centimes d'€ | 280 € | 0,007 % |
| Bouteille d'eau 1,5 L | 1 centime d'€ | 0,62 € | 1,6 % |
| Pneu VL | 1,25 € | 70 € | 1,8 % |
| Réfrigérateur | 20 € | 440 € | 4,5 % |
| Lave-linge | 10 € | 370 € | 3,2 % |

Montant de l'éco-contribution rapportée au prix du produit (de l'auteur, 2018)

Pour corriger cela, la nouvelle loi a introduit deux modifications majeures :

- L'éco-modulation ne dépendra plus seulement de la difficulté à traiter les déchets (approche dite « fin de vie »), mais de toutes sortes de critères « de performance environnementale » du produit (approche dite « cycle de vie ») : « quantité de matière utilisée, incorporation de matière recyclée, emploi de ressources renouvelables, durabilité, réparabilité, possibilités de réemploi, etc. »
- La modulation, en plus ou en moins, pourra aller désormais au-delà de l'écocontribution payée par le producteur et atteindre jusqu'à 20 % du prix de vente !

► Ces deux modifications viennent de trouver leur première application en 2021 dans la filière des emballages ménagers, où l'éco-modulation permet désormais d'attribuer une prime aux producteurs d'emballages en plastique incorporant de la

matière première recyclée, prime qui peut être supérieure à l'écocontribution payée par ledit producteur !

3. Fonds dédié à la réparation (article L541-10-4)

La loi met l'accent sur la réparabilité de certains produits et prévoit que dans certaines filières REP (par exemple équipements électriques et électroniques, meubles, textiles, jouets, articles de sport et de loisir, articles de bricolage et de jardin), les éco-organismes devront alimenter un fonds dédié au financement de la réparation. Son montant exact n'est cependant pas fixé par la loi.

4. Fonds dédié au réemploi et à la réutilisation (article L541-10-5)

Réemployer, réutiliser un produit usagé, c'est encore mieux que d'avoir un déchet même si on en recycle les matériaux. C'est pourquoi la nouvelle loi prévoit que dans certaines filières REP (les mêmes qu'à l'alinéa 3 ci-dessus) 5 % du budget des éco-organismes devront alimenter un fonds dédié au financement du réemploi et de la réutilisation. Par ailleurs les cahiers des charges des éco-organismes pouvaient déjà leur assigner des taux minima de réemploi. Cette disposition était peu appliquée et le sera sans doute beaucoup plus. Au demeurant la loi prévoit spécifiquement pour les emballages que 5 % d'entre eux devront être réemployés d'ici à 2023, et 10 % d'ici à 2027 (article L541-1).

5. Obligation des distributeurs de reprendre certains produits (article L541-10-8)

Les distributeurs d'équipements électriques, électroménagers ou électroniques et de bouteilles de gaz avaient déjà l'obligation de reprendre sans frais les produits usagés. La nouvelle loi prévoit d'étendre cette obligation à d'autres filières : déchets chimiques des ménages, meubles, jouets, articles de sport et de loisirs, articles de bricolage et de jardin.

6. Les « market-places » de vente à distance électronique sont intégrées dans la REP (article L541-10-9)

La loi prévoit désormais que si une organisation sert d'intermédiaire pour vendre le bien d'un tiers, c'est l'organisation qui est astreinte à la REP, sauf si l'organisation prouve que le tiers a déjà rempli ses obligations de REP.

7. Sanctions, notamment en cas de non-atteinte des objectifs (article 541-9-6)

L'un des principaux reproches fait aux REP existantes est qu'il n'y a guère de sanctions lorsque les éco-organismes n'atteignent pas les objectifs qui leur sont assignés dans leur cahier des charges, par exemple des taux minima de collecte, ou de recyclage. La nouvelle loi prévoit que désormais, si un éco-organisme n'atteint pas l'un de ses objectifs, il doit proposer un plan de rattrapage et y consacrer un budget minimum prévu par la loi. Si en fin de compte il ne réalise pas son plan ou en cas d'autres manquements à son cahier des charges, il peut être condamné à une amende significative (10 % de son budget, ce qui peut faire plusieurs millions d'euros !) ou à une astreinte journalière (20 000 € par jour).

Cependant, deux difficultés se profilent à l'horizon :

- Dans les filières dites financières², les éco-organismes ne sont pas à la manœuvre eux-mêmes mais financent les collectivités locales, lesquelles « font le travail ». Certains éco-organismes ont d'ores et déjà affirmé qu'ils ne pouvaient dans ces conditions être tenus comme responsables...
- Les sanctions ci-dessus décrites s'appliquent aux éco-organismes. Mais que se passe-t-il si les producteurs (par exemple dans une nouvelle filière) n'ont pas créé d'éco-organisme ? Le régime de sanctions prévu pour ces producteurs défaillants par la loi ancienne (et non modifié par la nouvelle loi) s'est révélé peu efficace.

8. Plan quinquennal de prévention des déchets demandé aux producteurs (article L541-10-12)

Suivant en cela l'exemple belge, les producteurs seront tenus de présenter, tous les 5 ans, un plan d'éco-conception de leurs produits, de réduction et de meilleure recyclabilité de leurs déchets, de plus grande utilisation de matières premières recyclées, etc. Les producteurs pourront le faire individuellement, ou collectivement, par exemple en demandant à un éco-organisme de le faire pour leur compte.

9. Contrats de gestion des déchets passés par les éco-organismes (article L541-10-6)

L'un des principaux reproches fait au système des REP est que dans les filières dites opérationnelles³ il confère un monopole (ou du moins un oligopole) à un éco-organisme, chargé de gérer les déchets de toute une filière. Cela veut dire que lui, et lui seul, passe tous les contrats avec des opérateurs qui collectent, transportent, trient, recyclent les déchets. Cela lui confère un caractère dominant, dont se plaignent parfois lesdits opérateurs.

La nouvelle loi établit des garde-fous : appels d'offres non discriminatoires, allotissements suscitant la plus large concurrence, traitement à proximité, emploi de personnes en insertion... Elle prévoit notamment que c'est l'éco-organisme (et donc les producteurs) qui supporte les variations de cours des matières premières recyclées, et non l'opérateur de traitement des déchets.

10. Substitution d'un éco-organisme en cas de défaillance d'un autre éco-organisme (article L541-10-7)

On l'a vu ci-dessus, les filières REP contribuent à financer certaines dépenses de gestion des déchets supportées par les collectivités locales⁴. Il est arrivé dans le passé que la défaillance d'un éco-organisme prive les collectivités des ressources correspondantes. La nouvelle loi prévoit que désormais, dans un tel cas, un autre éco-organisme existant pourra être désigné par l'État pour se substituer à l'éco-organisme défaillant.

11. Médiation

En cas de différend entre un éco-organisme et une partie prenante, le « Médiateur des entreprises⁵ » pourra être saisi. Ce système est expérimenté pour 3 ans.

2 Voir ci-dessus la différence entre les filières opérationnelles et les filières financières.

3 Ibidem

4 Ibidem

5 Le Médiateur des entreprises est une institution française qui existe depuis une dizaine d'années, qui propose sa médiation entre des acteurs privés, ou entre des acteurs privés et des acteurs publics.