

DANS LE TRAITÉ MONDIAL CONTRE LA POLLUTION PLASTIQUE

LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR DANS LE TRAITÉ MONDIAL CONTRE LA POLLUTION PLASTIQUE

LA MISE EN ŒUVRE DU PRIN POLLU DANS L MONDI LA POLLUTION PLASTIQUE

La Responsabilité élargie des producteurs (REP) contribue depuis les années 1990 en France à financer le service public de la gestion des déchets, en application du principe pollueur-payeur. Cette note s'appuie sur un bilan des REP françaises, leurs bonnes pratiques comme leurs lacunes, afin de fournir des recommandations pour une bonne mise en œuvre du système REP au niveau national, ainsi que pour une pleine application du principe pollueur-payeur dans le futur traité international contre la pollution plastique.

AVRIL 2024



ZEROWASTE
FRANCE

SOMMAIRE

3 RECOMMANDATIONS POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR DANS LE TRAITÉ MONDIAL CONTRE LA POLLUTION PLASTIQUE

- 3 La REP pour contribuer au financement, mais surtout pour inciter à réduire la mise en marché de produits plastique, en application de la hiérarchie du traitement des déchets
- 4 La taxe plastique pour intégrer le coût écologique du plastique dans le prix de vente des produits
- 5 Ne pas compter sur les instruments fondés sur le marché qui ont fait la preuve de leur inefficacité
- 5 Un mécanisme financé dédié pour assurer une justice globale

6 LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE DE LA RESPONSABILITÉ ELARGIE DU PRODUCTEUR

- 6 Résumé
- 7 Les REP françaises : du principe à la mise en oeuvre
- 9 Les REP françaises atteignent-elles les objectifs fixés ?

12 RECOMMANDATIONS POUR DES SYSTÈMES REP NATIONAUX PLEINEMENT FONCTIONNELS

- 12 Fixer des objectifs de réduction des mises en marché en conformité avec l'Accord de Paris sur le climat
- 13 Mettre en place des éco-modulations réellement incitatives
- 14 Définir des mécanismes réels de soutien à l'émergence des alternatives
- 15 Contrôler le respect des objectifs par les metteurs en marché et les éco-organismes
- 16 Assurer une gouvernance démocratique des REP pour empêcher les conflits d'intérêt
- 17 Ne pas faire de la REP l'alpha et l'oméga de la politique de réduction des déchets

18 LEXIQUE

LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR DANS LE TRAITÉ MONDIAL CONTRE LA POLLUTION PLASTIQUE

RECOMMANDATIONS POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFICACE

Plusieurs mécanismes peuvent exister, à la fois pour appliquer le principe pollueur-payeur dans le futur traité plastique et pour financer sa mise en œuvre. Si la REP en fait partie, elle doit être appliquée en tirant les conclusions des pratiques existantes et de leurs lacunes : la REP ne peut et ne doit pas être l'unique outil, que ce soit pour appliquer le principe pollueur-payeur, ou pour financer la sortie du plastique. Il n'est d'ailleurs pas indispensable de passer par un système REP pour appli-

quer le principe pollueur-payeur. S'il est mis en œuvre, c'est un mécanisme qui doit être appliqué pleinement et avec une meilleure efficacité que ce que l'expérience française a montré. Cependant il doit obligatoirement être accompagné d'autres mécanismes visant la réduction de la production et le développement des alternatives au plastique et à l'usage unique. Ces mécanismes sont notamment financiers, en premier lieu desquels la fiscalité.

►► **LA REP POUR CONTRIBUER AU FINANCEMENT, MAIS SURTOUT POUR INCITER À RÉDUIRE LA MISE EN MARCHÉ DE PRODUITS PLASTIQUE, EN APPLICATION DE LA HIÉRARCHIE DU TRAITEMENT DES DÉCHETS**

La REP figure parmi les mesures listées dans le projet de texte révisé. Dès lors, Zero Waste France recommande d'intégrer les principes suivants pour une REP efficace et protégée des conflits d'intérêt :

- **Rendre obligatoire l'application du principe pollueur-payeur, mais pas la REP.** En effet, la REP n'est pas le seul moyen de mettre en œuvre ce principe,

et les Etats signataires doivent avoir le choix de la politique publique la plus adéquate dans leur pays.

- **Préciser que les systèmes REP ont pour but de contribuer aux objectifs fixés par le traité plastique en respectant la hiérarchie du traitement des déchets, c'est-à-dire prioritairement réduire la mise en marché de produits plastiques, puis soutenir le développement des alter-**

natives (grâce notamment à des systèmes de réemploi), avant seulement de soutenir la gestion de la fin de vie des produits. Cela passe par une part des budgets de la REP dédiés à la prévention, au réemploi et à la réparation.

- **Préciser que la REP doit financer l'intégralité des coûts de gestion de la fin de vie des produits, y compris les coûts de dépollution.**
- **Assurer des processus inclusifs d'élaboration, de suivi et de contrôle des systèmes REP nationaux,** assurant une pleine participation de la société civile et des waste pickers aux décisions.

- **Éviter tout conflit d'intérêt dans la gouvernance des REP,** ce qui impose a minima d'assurer que les pouvoirs publics gardent la main sur l'élaboration des modalités de mise en œuvre, dont les niveaux d'éco-contributions et les mécanismes de bonus-malus. Dans ce but, des modèles de REP publiques ou parapubliques sont à privilégier.

- **Prévoir des mécanismes de contrôle et de sanction indépendants** et leur application effective en cas de non-respect des objectifs par les organismes chargés de la mise en œuvre des REP.

▶▶ **LA TAXE PLASTIQUE POUR INTÉGRER LE COÛT ÉCOLOGIQUE DU PLASTIQUE DANS LE PRIX DE VENTE DES PRODUITS**

De façon complémentaire aux REP, les instruments fiscaux doivent jouer un rôle clé pour atteindre les objectifs du traité en incitant à la réduction de la mise en marché de produits plastiques tout en contribuant au financement des moyens de mise en œuvre du traité.

Une taxe mondiale et/ou des taxes nationales sur le plastique vierge ou sur l'intégration de plastique vierge dans les produits mis en vente permettraient d'intégrer le coût écologique du plastique dans le prix de vente des produits, ce qui contribuerait à assurer une concurrence sur pied d'égalité avec les alternatives plus durables. Par exemple, dans le secteur des emballages, une telle taxe permettrait de soutenir l'émergence des emballages réemployables en relevant le prix des emballages en plastique à usage unique. Dans le secteur textile,

elle aurait pour effet d'inciter à réduire la production de vêtements en matières synthétiques, en particulier le polyester, en donnant un avantage économique aux vêtements moins polluants.

Pour être efficaces :

- De telles taxes doivent avoir pour effet de rendre les produits neufs et/ou à usage unique plus chers comparativement à leur alternative circulaire, en évitant une substitution vers d'autres produits à usage unique dans un autre matériau qui serait également polluant.

- Les revenus tirés des taxes plastiques doivent être prioritairement dédiés au financement des solutions et systèmes permettant de produire et consommer différemment, au niveau national comme international.

▶▶ NE PAS COMPTER SUR LES INSTRUMENTS FONDÉS SUR LE MARCHÉ QUI ONT FAIT LA PREUVE DE LEUR INEFFICACITÉ

Les crédits plastiques ne réduisent pas la production de plastique et ne sont donc pas une solution à la pollution plastique. Au mieux, ils visent à équilibrer les déchets plastiques générés par les acheteurs de crédits, permettant ainsi à la pollution de perdurer dans un pays tant qu'elle est compensée par des réductions ailleurs.

Cette « neutralité » du plastique donne aux producteurs de déchets – souvent de grandes entreprises en contact direct avec les consommateurs – une image écologique à commercialiser auprès des consommateurs, sans pour autant réduire réellement la quantité de déchets

plastiques générés. Cela permet aux producteurs de plastique de poursuivre leurs pratiques non durables tout en rejetant la responsabilité sur d'autres. Cet effet, souvent appelé « greenwashing », occulte le rôle que jouent les acheteurs de crédit dans la production de déchets.

Les crédits plastiques pourraient avoir également des impacts indirects en créant des incitations qui découragent la réduction des déchets plastiques. Cela a été observé sur les marchés de compensation carbone et, dans certains cas, a même conduit à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre sur les sites de projets de compensation. ¹

▶▶ UN MÉCANISME FINANÇÉ DÉDIÉ POUR ASSURER UNE JUSTICE GLOBALE

Zero Waste France soutient la proposition de création d'un fonds multilatéral dédié, afin de fournir un soutien financier adéquat à la mise en œuvre du traité et une aide financière aux pays les plus touchés par la pollution plastique. Un tel fonds est indispensable, sans quoi les objectifs fixés échoueraient

avant le début de la mise en œuvre. Un tel mécanisme financier devrait être structuré pour compléter et faciliter l'accès aux fonds existants. Il devrait également garantir un accès équitable et stable, en particulier pour les pays les plus touchés.

¹. Voir notamment Smoke and Mirrors. The Realities of Plastic Credits and Offsetting, Break Free From Plastic, et "What are plastic credits?", Plastic Solutions Review, et Schneider, L., Kollmuss, A. (2015). Perverse effects of carbon markets on HFC-23 and SF6 abatement projects in Russia. Nature Climate Change, 5, 1061-1063. <https://doi.org/10.1038/nclimate2772>

LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE DE LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR

Cette note est une synthèse adaptée du rapport "Pollueur pas payeur : un bilan de la Responsabilité Élargie du Producteur" publié par Zero Waste France en avril 2024.

►► RÉSUMÉ

Le bilan de leur mise en œuvre en France laisse apparaître un impact limité des filières REP. A rebours des objectifs de réduction fixés par la loi, plusieurs filières ont une tendance inquiétante à la hausse des mises en marché, le développement insatisfaisant du réemploi et la part de déchets incinérés ou mis en décharge peine à diminuer. Il résulte de l'analyse que les mécanismes et moyens à disposition des producteurs sont sous-utilisés : la part des produits éco-modulés est extrêmement limitée, là où les budgets pourvus au réemploi et à la réparation - pourtant limités - ne sont pas dépensés.

Pour Zero Waste France, cela s'explique principalement par une faille intrinsèque au système REP : les metteurs en marché ont une marge de manœuvre extrêmement grande pour décider eux-mêmes de l'application des mécanismes visant à réduire la quantité de déchets. Ce conflit d'intérêt empêche la REP de jouer son rôle de régulateur des quantités de biens mis sur le marché, si les règles ne sont pas fixées clairement en

amont, dans la loi et retranscrits au sein des cahiers des charges.

Encadrer davantage les REP permettrait de limiter cette lacune majeure, en renforçant les règles s'imposant aux éco-organismes en matière de réduction, d'éco-modulations et d'allongement de la durée de vie des produits par l'éco-conception, le réemploi et la réparation. Un important contrôle de l'action menée est également clé.

Au-delà, il est nécessaire d'éviter que les conflits d'intérêt inhérents à ce système, les membres des conseils d'administration des éco-organismes étant composés des metteurs en marché de produits soumis à la REP, ne continuent de produire leurs effets au moment de l'élaboration des règles qui leur incombent. Pour cela, le rôle donné aux parties prenantes et le périmètre des décisions laissées aux producteurs sont des éléments clé.

Il est également indispensable d'acter que la REP ne fait pas tout et que d'autres politiques publiques complémentaires doivent être mises en œuvre pour atteindre les objectifs de réduction des déchets.

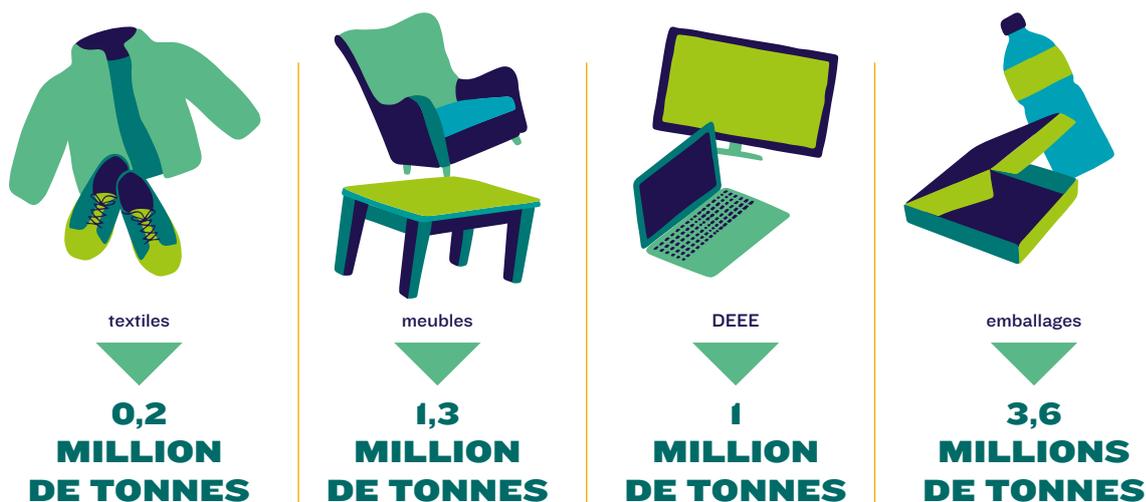
▶▶ LES REP FRANÇAISES : DU PRINCIPE À LA MISE EN OEUVRE

LES FILIÈRES REP : UNE ÉMANATION DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

Les filières soumises à la REP sont l'incarnation, en matière de déchets, du principe « pollueur-payeur » : les metteurs en marché sont responsables de la fin de vie des produits qu'ils mettent sur le marché. Mais la REP vise aussi en France depuis 2020 (loi AGEC) la prévention des déchets : éco-conception, allongement de la durée de vie des produits, réemploi, réutilisation, réparation. C'est ce système qui permet par exemple de financer une

réduction de 50 euros sur le coût de réparation de son lave-linge, la construction d'un centre de lavage pour des bouteilles de jus de fruits en verre consignées, ou encore la reprise obligatoire d'un canapé usagé au moment de l'achat d'un neuf : des obligations qui se sont imposées aux producteurs plus récemment, afin d'intégrer la question de la surproduction de déchets et partant, de leur nécessaire réduction à la source.

VOLUMES DE DÉCHETS COLLECTÉS EN 2021 PAR LES FILIÈRES REP ÉTUDIÉES



Source : Ademe

La loi anti-gaspillage pour une économie circulaire du 10 février 2020 (loi « AGEC »), dont l'objectif affiché était d'engager la transformation de nos modes de production et de consommation, avait pour ambition d'engager une réforme du système des filières REP. Tout d'abord, la loi, qui s'était fixée comme mission d'élargir le périmètre du principe pollueur-payeur, a presque doublé le nombre de secteurs couverts par une filière REP : on en dénombre à ce jour 24 opérationnelles ou en cours de développement, dont 11 résultant de la loi AGEC. En outre, un plus

grand nombre d'acteurs économiques sont désormais visés par les obligations incombant aux filières REP, dont les plateformes de e-commerce.

Le système REP concentre désormais en France des enjeux cruciaux de production et de consommation, et la façon dont il est modelé définit largement ce que sera l'économie circulaire demain. Ses avancées comme ses failles et lacunes, rejaillissent immédiatement sur l'efficacité de la réduction des déchets.

LES ÉCO-MODULATIONS, PIERRE ANGULAIRE DU SYSTÈME REP

La loi française prévoit que les producteurs peuvent déléguer la prise en charge de leurs obligations à un éco-organisme, une structure à laquelle ils doivent adhérer via une participation financière, versée à travers des éco-contributions et éco-modulations.

Les éco-modulations permettent de faire varier le montant final de l'éco-contribution d'un producteur, en fonction de l'impact environnemental de ses produits. Ainsi, la contribution financière par produit peut être vue à la hausse ou au contraire, être abaissée - par le jeu de primes ou de pénalités. Or, dans la pratique, il est notable que les bonus

sont généralement plus importants et s'appliquent sur davantage de produits, contrairement aux malus. Autrement dit, là où les producteurs sont souvent récompensés lorsqu'ils intègrent des critères environnementaux dans l'élaboration de leurs produits, ils sont rarement pénalisés lorsqu'ils commercialisent des produits particulièrement néfastes pour l'environnement (absence d'une filière de recyclage par exemple). Cela questionne la capacité d'influence des éco-modulations sur les produits mis sur le marché.

LES REP DE L'AMONT À L'AVANT

Alors que les metteurs en marché contribuent historiquement à la gestion de la fin de vie de leurs produits lorsqu'ils deviennent des déchets, le curseur a progressivement été déplacé afin que leur responsabilité couvre plus largement l'ensemble du cycle de vie des produits. Cela s'est notamment traduit par l'obligation d'inscrire au sein des cahiers des charges de chaque filière, des objectifs chiffrés en matière de réemploi, de réutilisation et de réparation, ainsi que des mesures visant à favoriser la prise en compte de l'environnement dès la conception des produits (ou éco-conception). Des fonds réemploi et réparation ont également été instaurés sur certaines filières afin de flécher davantage les financements des éco-organismes. Autrement dit, l'objectif est d'allonger la durée de vie des produits et de favoriser leur circularité, afin de retarder leur transformation en déchet. Ces avancées n'ont toutefois pas permis d'opérer un véritable changement

de paradigme. En effet, la fin de vie des produits continue d'occuper une place prépondérante dans les débats relatifs au fonctionnement et au rôle des filières REP, et mobilise la majeure partie des ressources des éco-organismes.

Dans l'esprit d'encourager à mieux produire, la loi AGECE a également généralisé un système de bonus-malus permettant de moduler la contribution financière que le producteur doit verser à son éco-organisme sur une année, en fonction de critères environnementaux déterminés au sein de chaque filière. Or, l'impact de ces mesures se fait toujours attendre, et questionne la capacité même du système à endiguer la prolifération des déchets. En effet, s'il est incontestable que l'on manque de données permettant de mesurer l'impact des nouvelles mesures, une chose est certaine : la production de déchets continue toujours de progresser.

▶▶ LES REP FRANÇAISES ATTEIGNENT-ELLES LES OBJECTIFS FIXÉS ?

Les filières REP ont vocation à concourir à la préservation de l'environnement : or, cela passe nécessairement par la réduction de notre production de déchets. Pour analyser l'impact de l'outil REP sur les objectifs de prévention et de réduction, et partant, son concours à ces objectifs, trois indicateurs d'impact peuvent être examinés en priorité : les quantités mises sur le marché, les parts de réemploi et/ou réutilisation ainsi que la part des déchets éliminés, à l'aune des objectifs généraux fixés dans la loi. En premier lieu, réduire

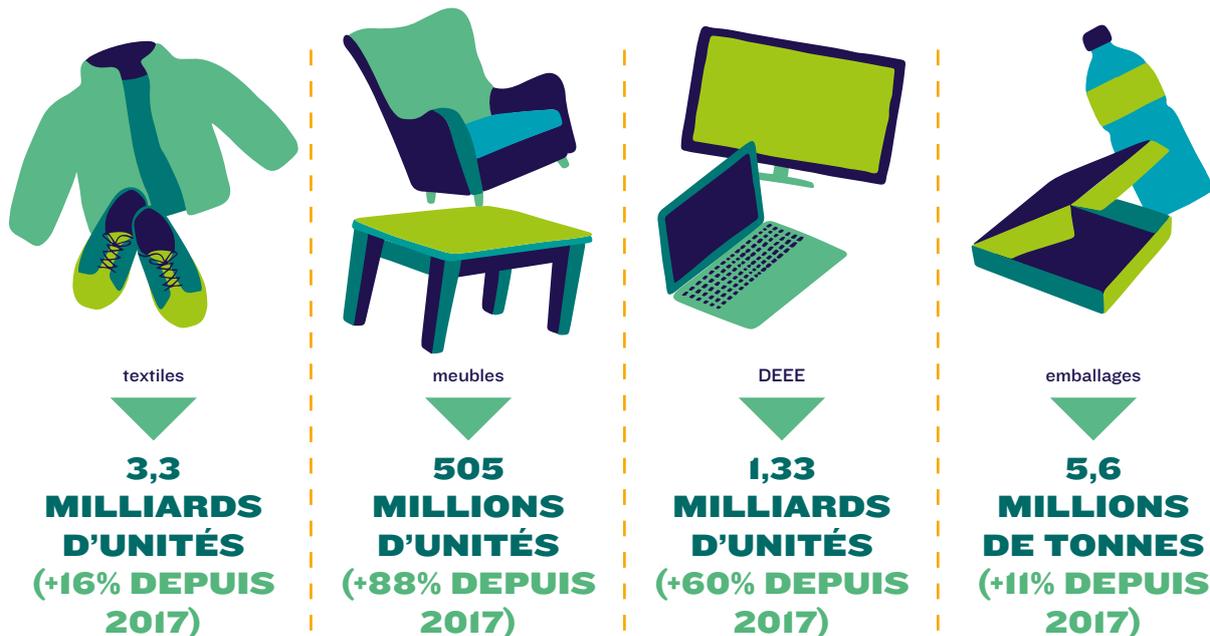
les déchets, qui passe notamment par le développement du réemploi, la réutilisation et de la réparation. En second lieu, mieux les traiter, en favorisant le recyclage des déchets à leur élimination. Or, l'analyse laisse apparaître un impact limité des filières REP. A rebours des objectifs de réduction fixés par la loi, plusieurs filières ont une tendance inquiétante à la hausse des mises en marché, le développement insatisfaisant du réemploi et la part de déchets incinérés ou mis en décharge peine à diminuer.

DES QUANTITÉS DE PRODUITS MIS EN MARCHÉ QUI PEINENT À BAISSER

A rebours des objectifs de réduction fixés par la loi, plusieurs filières ont une tendance inquiétante à la hausse des mises en marché. Pour Zero Waste France il est urgent de mettre les moyens en face

des objectifs. Le constat est très clair : les outils mis en place par les REP pour atteindre l'objectif de prévention des déchets sont nettement insuffisants et l'on peut s'interroger sur leur pertinence.

QUANTITÉS MISES SUR LE MARCHÉ EN 2022



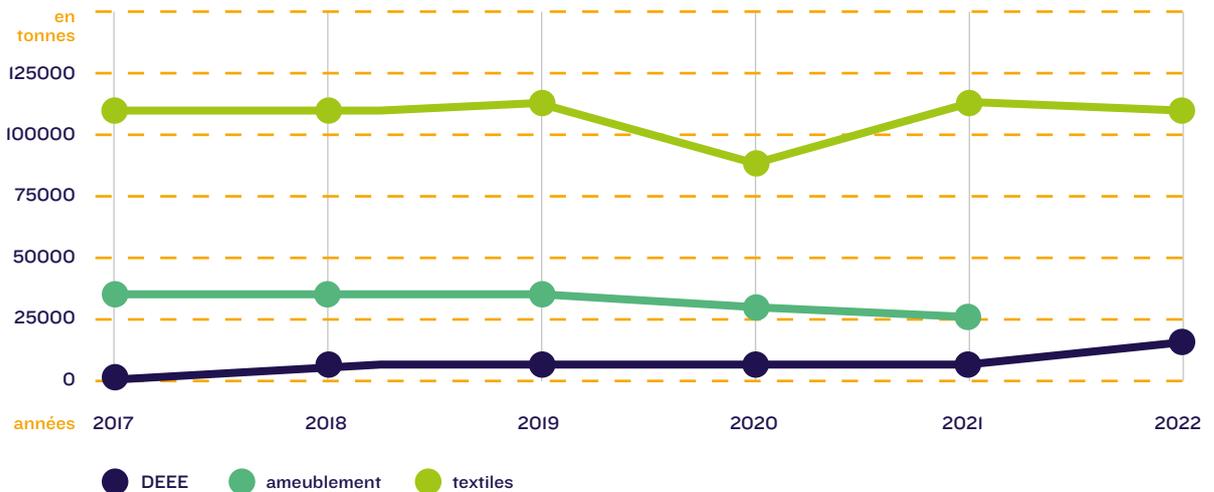
Source : Ademe

UN DÉVELOPPEMENT INSATISFAISANT DU RÉEMPLOI

Alors que la hiérarchie du traitement des déchets, imposée par la loi, veut que le réemploi soit prioritaire sur le recyclage, la réalité est toute autre : les filières n'ont pas mis les moyens pour développer le réemploi. Est-ce parce que les éco-organismes n'y étaient pas suffisamment contraints par la loi et les cahiers des charges ? Certainement. Les trajectoires ambitieuses de réemploi, qui devraient être fixées dans la loi pour donner une vision de ce que nous voulons de l'économie de demain, manquent à l'appel. Les moyens pour développer les alternatives sont réduits au strict minimum, à savoir les fameux fonds réemploi finan-

cés à hauteur de 5% des contributions des metteurs en marché pour les filières qui en ont l'obligation. Et pour les autres ? L'absence de fonds réemploi dans la filière REP bâtiment est par exemple injustifiable. Mais surtout, la mise en œuvre des fonds réemploi par des éco-organismes qui représentent les metteurs en marché de produits devenant des déchets est en soi une contradiction. N'y a-t-il pas un conflit d'intérêt à décider à qui donner les moyens de développer des alternatives aux produits que l'on met soi-même en marché ? Dans ce contexte, il est difficile de s'étonner du développement poussif du réemploi.

QUANTITÉS RÉUTILISÉES



Source : Ademe, REP, Tableau de bord

UNE PART DE DÉCHETS INCINÉRÉS OU MIS EN DÉCHARGE QUI PEINE À DIMINUER

La loi indique clairement que le mode de traitement à bannir, c'est le stockage en décharge. Dès lors, on peut noter que toutes les filières ont progressé dans le détournement de leurs déchets des décharges, mais cela s'est fait en grande

PART DES VOLUMES INCINÉRÉS OU MISES EN DÉCHARGE, EN %



Les outils de la REP semblent là aussi trop timides : si les industriels préfèrent accuser le service de tri et de collecte des déchets, la non atteinte des objectifs de recyclage montrent aussi que les malus pour non recyclabilité ne paraissent pas vraiment dissuader les metteurs en marché. Les objectifs de recyclage resteront hors de portée tant que les industriels continueront de concevoir des produits dans des matières non recyclables ou comportant des perturbateurs de recy-

clage. Face à cela, que doit indiquer la loi ? Certainement que les produits non recyclables doivent être interdits de mise en marché. La pollution générée par ces produits, dès leur production et jusqu'à leur fin de vie quand ils sont incinérés ou mis en décharge, est une réalité à laquelle il est urgent de faire face. Cela passe par des mesures d'interdiction. Des matières plastiques comme le polystyrène et le PVC ne doivent plus être utilisées.

DES MOYENS INADAPTÉS OU DES MOYENS NON UTILISÉS ?

La non-atteinte de ces indicateurs d'impact s'explique-t-elle par des moyens inadaptés ou des moyens non utilisés ? Pour répondre à ce questionnaire, trois indicateurs de moyens peuvent être étudiés : la proportion de produits soumis à une éco-modulation, le budget dédié au réemploi et à la réparation, et enfin, la part des metteurs en marché ayant publié un plan de prévention et d'éco-conception. Le constat effectué sur cinq filières montre que les moyens fixés par les REP

ne sont pas utilisés à plein : La plupart des filières ont préféré mettre en place des bonus plutôt que des malus. La part de produits soumis à une éco-modulation est de ce fait extrêmement limitée. Les outils incitatifs du principe pollueur-payeur ne sont dès lors pas utilisés à plein. Enfin, la réalité des cinq filières montre aussi que les budgets prévus par la loi sur le réemploi et la réparation, déjà insuffisants, ne sont pas dépensés intégralement. Comment l'expliquer ?

L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE

Pour Zero waste France cela s'explique principalement par **une faille intrinsèque au système REP** : les metteurs en marché décident eux-mêmes de l'application des mécanismes visant à réduire la quantité de déchets. Ce conflit d'intérêt empêche

la REP de jouer son rôle de régulateur des quantités de biens mis sur le marché, si les règles ne sont pas fixées clairement en amont, dans la loi et retranscrits au sein des cahiers des charges.

RECOMMANDATIONS POUR DES SYSTÈMES REP NATIONAUX PLEINEMENT FONCTIONNELS

Pour une utilisation à plein des mécanismes incitatifs sous-jacents au système REP, plusieurs éléments structurants sont à garantir.



FIXER DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES MISES EN MARCHÉ EN CONFORMITÉ AVEC L'ACCORD DE PARIS SUR LE CLIMAT.

Ces objectifs, spécifiques à chaque filière, doivent être fixés en unité de vente et non en volume. En complément, des

trajectoires de prévention des déchets peuvent être également fixées.

LES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DANS LA FILIÈRE EMBALLAGES MÉNAGERS EN FRANCE

En 1992, la filière emballages ménagers est la toute première REP à voir le jour en France. CITEO (anciennement Eco Emballages) est l'éco-organisme majoritaire sur la filière. Il a été rejoint par sa filiale Adelphe, puis par LEKO en 2020. Le cahier des charges réglementant la filière intègre les objectifs fixés par la loi, de diviser par deux la mise en marché de bouteilles plastiques à usage unique d'ici 2030 et d'en finir avec les emballages plastiques à usage unique d'ici 2040. Cependant, il est notable qu'à ce jour dans la mise en œuvre de cette REP, les quantités d'emballages sont uniquement appréhendées en termes de poids ; autrement dit, il n'est pas possible de rendre compte des évolutions de cette filière en termes d'unité de vente, ne nous permettant pas de suivre de près, par exemple, l'avancement vers l'objectif de diviser par deux le nombre de bouteilles plastiques mises sur le marché.



METTRE EN PLACE DES ÉCO-MODULATIONS RÉELLEMENT INCITATIVES

Pour cela, fixer dans la loi le principe d'un niveau minimal d'éco-contribution et d'éco-modulation à respecter dans toutes les filières REP. Mettre en œuvre en particulier des éco-modulations se-

lon le nombre de produits mis en marché, pour dissuader de la surproduction, comme il est proposé en France dans la filière textile.

LES ÉCO-MODULATIONS DANS LA FILIÈRE TEXTILES, CHAUSSURES ET LINGE DE MAISON EN FRANCE

Depuis la création de la filière textile, chaussures et linge de maison (TLC) en 2009, Refashion (anciennement Eco TLC) est le seul éco-organisme agréé sur la filière. Le cahier des charges actuellement en vigueur a été adopté en 2023. S'il contient des objectifs de collecte, de réemploi-réutilisation et de recyclage, aucun objectif visant à réduire les quantités de matières ou le nombre de produits mis sur le marché n'a été adopté à ce jour, malgré la problématique de surproduction prévalant sur cette filière. Seules des mesures d'éco-conception sont prévues afin d'agir sur la durabilité des produits.

1,60% des pièces TLC mises en marché dans cette filière REP font l'objet d'une éco-modulation et la totalité (100%) d'entre elles sont modulées avec un bonus. Aucun malus n'a été mis en place encore dans cette filière.

Une forme de modulation est toutefois prévue au sein du cahier des charges, qui fixe une progressivité de la prime en fonction du nombre de produits mis en marché. Ainsi, au-delà des cent mille premières pièces par catégorie de produits mises sur le marché, le montant de référence pour le calcul de la prime (€ par unité) est divisé par 10. Autrement dit, ce dispositif vise à réduire le bonus pour les producteurs qui mettent des grandes quantités de produits sur le marché.



DÉFINIR DES MÉCANISMES RÉELS DE SOUTIEN À L'ÉMERGENCE DES ALTERNATIVES

Dans ce but, allouer directement 10% des budgets des REP à des fonds dédiés au réemploi et en imposant la mise en place de fonds réemploi et/ou réparation dans toutes les filières ; ainsi qu'en imposant

la publication de plans de prévention et d'éco-conception par chaque producteur, sur un format commun afin de les rendre exploitables et comparables.

LE RÉEMPLOI ET LA RÉPARATION DANS LA FILIÈRE DÉCHETS D'ÉLÉMENTS D'AMEUBLEMENT EN FRANCE

La filière déchets d'éléments d'ameublement (DEA) a été créée en 2013. Cette filière comprend non seulement les meubles, mais aussi les produits rembourrés d'assise ou de couchage (matelas, coussins, couettes notamment) et, depuis 2022, les éléments de décoration textile. Deux éco-organismes ont été agréés jusque-là pour mettre en œuvre la REP : Ecomaison (92% du marché) et Valdelia (8% du marché). Un troisième éco-organisme, Valobat, agréé sur la filière bâtiment, a obtenu un agrément sur la filière meubles à partir de 2024.

La part de réemploi, calculée par rapport aux quantités triées collectées, est de moins de 5% dans cette filière, et en baisse depuis 2019. Alors que la loi prévoit la mise en place d'un fonds réparation sur la filière à partir de 2023, et que le budget dédié est précisé au cahier des charges de la filière, la mise en place d'un bonus financier pour une réparation chez un réparateur labellisé n'est pas opérationnelle à ce jour et partant, le budget dédié à la réparation demeure inconnu. Le cahier des charges en vigueur prévoit également la mise en place d'un fonds réemploi, mais le budget effectivement dédié par les éco-organismes à ce fonds demeure inconnu à ce jour.



CONTRÔLER LE RESPECT DES OBJECTIFS PAR LES METTEURS EN MARCHÉ ET LES ÉCO-ORGANISMES.

Pour cela,

- Mettre en place une instance indépendante de régulation, d'évaluation et de contrôle, en lui donnant notamment pour rôle de contrôler la conformité de l'action des éco-organismes avec le cahier des charges en vigueur sur leur filière et d'évaluer les actions concourant à l'atteinte des objectifs chiffrés.
- Veiller au bon respect du cadre législatif et réglementaire en sanctionnant les éco-organismes dès lors que ceux-ci ne respectent pas les avancées réglementaires ou les objectifs fixés dans le cahier des charges. Pour que les sanctions financières soient véritablement dissuasives, définir les sanctions en pourcentage du budget de l'éco-organisme. Pour responsabiliser les premiers responsables de la production de déchets, instituer une échelle de sanction financière des metteurs en marché en pourcentage du chiffre d'affaires au-delà d'un certain seuil de mise en marché.
- Afin d'assurer un véritable suivi de leur performance, imposer aux éco-organismes de produire une évaluation d'impact pour chaque action concourant à atteindre les objectifs fixés dans leur cahier des charges.

LES SANCTIONS : DE LA LOI FRANÇAISE À LA PRATIQUE

Depuis 2018, la loi prévoit la possibilité d'ordonner des sanctions envers les éco-organismes qui ne respectent pas le cahier des charges. Celles-ci ont été renforcées en 2020, avec des sanctions financières pouvant aller jusqu'à 10 % du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets, déduction faite des recettes éventuelles issues de la gestion de ces déchets ou des contributions perçues dans le cadre de l'activité agréée lorsqu'il s'agit d'un éco-organisme. La possibilité d'une astreinte journalière allant jusqu'à 20 000 euros est également fixée par la loi. Cependant, aucune sanction n'a été prononcée par les autorités à ce jour, à l'exception d'une sanction récente à l'encontre de l'éco-organisme chargé de la filière produits du tabac.

Si la suspension ou le retrait de l'agrément est une autre sanction possible, elle est peu crédible, et en particulier s'agissant des filières où un seul éco-organisme est agréé. En effet, cela aurait pour effet de désorganiser fortement la filière, ou d'en retarder le démarrage. Ainsi, le refus de l'agrément de CITEO PRO en décembre 2023 a eu pour effet de retarder de trois mois le démarrage de la REP emballages de la restauration. Dès lors, l'exercice de la validation des demandes d'agrément en toute fin d'année est très largement faussé. L'État a cependant la possibilité d'agréer un éco-organisme uniquement pour une année plutôt que pour toute la durée d'un cahier des charges, ou d'imposer un examen des demandes plusieurs mois avant la date de démarrage de l'agrément.

ASSURER UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE DES REP POUR EMPÊCHER LES CONFLITS D'INTÉRÊT

Pour cela, il est essentiel de s'assurer que les décisions clés soient prises de façon démocratique et non pas déléguées aux producteurs. C'est le cas en particulier de la définition des grilles d'éco-modulations et de l'allocation des fonds dédiés au réemploi.

LA GOUVERNANCE DES REP FRANÇAISES

La Commission inter-filières (Cifrep) clef de voûte du modèle actuel de gouvernance, est composée de cinq collèges représentant les différentes parties prenantes : les producteurs, les collectivités, les associations agréées de protection de l'environnement et de consommateur-ices, les opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire, et l'Etat. Elle se réunit pour échanger et rendre des avis sur les textes réglementaires encadrant les différentes filières (cahiers des charges, agréments des éco-organismes, éco-modulations notamment), ces avis étant simplement consultatifs. En outre, chaque éco-organisme a pour obligation d'instaurer un comité des parties prenantes (CPP), où l'on retrouve quatre collèges d'acteurs. Ces comités rendent également des avis et constituent un premier niveau de consultation, avant qu'une mesure ou un texte ne soit soumis pour vote en Cifrep.

En raison de la multiplication des filières REP, la participation des acteurs agissant comme représentants de l'intérêt général atteint ses limites. Zero Waste France, les Amis de la Terre et France Nature Environnement sont notamment les seules associations de protection de l'environnement à siéger en Cifrep. Autrement dit, il revient à trois structures associatives aux ressources limitées de s'assurer que la protection de l'environnement soit prise en compte dans les décisions gouvernant une vingtaine de filières REP, aux enjeux aussi singuliers que techniques, et où il est souvent difficile de se faire entendre. En effet, les acteurs siégeant en Cifrep et au sein des divers CPP sont guidés par des intérêts qui leur sont propres. Dans ce contexte, comment faire de ces instances un lieu de débat dépassionné et s'assurer que les intérêts environnementaux influent véritablement sur la prise de décision ?

A côté de ces instances consultatives dont les avis ne sont pas forcément suivis, la décision sur la plupart des sujets revient aux Conseils d'administration des éco-organismes, qui sont composés exclusivement d'adhérents cotisant au titre de la REP. Le choix des pouvoirs publics de fixer des règles plus ou moins strictes dans les cahiers des charges qui leur sont imposés est donc déterminant.



NE PAS FAIRE DE LA REP L'ALPHA ET L'OMÉGA DE LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DES DÉCHETS

La REP ne fait pas tout. Parce que la REP ne peut pas être l'alpha et l'oméga de la politique publique de réduction des déchets, Zero Waste France recommande en particulier d'utiliser l'outil législatif pour :

- Fixer des trajectoires de prévention des déchets et de réduction des mises en marché.
- Adopter des mesures fiscales à même d'intégrer les coûts environnementaux dans le signal prix des produits.
- Et enfin, décider de mesures d'interdiction des matières non recyclables et/ou nocives pour la santé et l'environnement.

LA CONTRIBUTION PLASTIQUE EUROPÉENNE

Abusivement appelée « taxe plastique », la contribution plastique de l'UE est entrée en vigueur en 2021. Il s'agit d'une contribution apportée par chaque État membre au budget de l'UE, basée sur la quantité de déchets d'emballages plastiques non recyclés générés par l'État membre. La contribution est de 800 euros par tonne de déchets d'emballages plastiques non recyclés. En 2023, la contribution de la France était de plus d'un milliard d'euros. Cependant, si celle-ci est payée sur le budget de l'État, les pouvoirs publics n'ont pas fait le choix de répercuter sur les metteurs en marché cette contribution financière. Une taxe plastique, payée par les acteurs économiques pour chaque produit plastique mis en marché, aurait pourtant tout son sens. C'est ce qu'ont choisi de faire d'autres pays, comme l'Espagne ou l'Italie.

LEXIQUE

▶ PRINCIPLE POLLUEUR-PAYEUR :

principe juridique aux termes duquel l'exploitant d'une activité qui cause un dommage environnemental doit en être tenu responsable financièrement (Directive UE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale³). En droit interne français, il s'agit d'un principe à valeur constitutionnelle.

—

▶ RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS (REP):

consacré par la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux - premier grand texte français relatif aux déchets - ce principe impliquait alors que "toute personne qui produit ou détient des déchets est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination." Repris à l'échelle de l'Union européenne, il vise alors les mesures prises par les États membres pour veiller à ce que les producteurs de produits assument la responsabilité financière et/ou organisationnelle de la gestion de la phase 'déchet' du cycle de vie d'un produit. Le principe s'est progressivement étendu et inclut désormais des obligations pour les producteurs, dès le stade de la conception des produits.

—

▶ METTEURS EN MARCHÉ :

désigne l'ensemble des acteurs économiques - les producteurs, qui conçoivent ou fabriquent, importateurs ou distributeurs - qui introduisent un produit sur le marché pour la première fois. C'est au moment où un produit est mis sur le marché que le producteur verse une éco-contribution à l'éco-organisme duquel il est adhérent.

—

▶ ECO-ORGANISMES (EO) :

sociétés privées à but non lucratif au sein desquels les producteurs se regroupent afin de s'acquitter de leur obligation de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets. Les entreprises adhérentes en assurent la gouvernance via un conseil d'administration. Elles sont agréées par les pouvoirs publics tous les six ans en répondant à un cahier des charges. Les EO se distinguent parfois selon leur mode de fonctionnement : là où certains sont purement financiers (ils perçoivent les éco-contributions pour les reverser aux acteurs en charge de la gestion des déchets, comme les collectivités ou les syndicats de traitement) ; d'autres sont plus opérationnels. Ils sont alors directement impliqués dans la collecte et le traitement des déchets.

—

LEXIQUE

► **ECO-CONTRIBUTIONS :**

cotisations financières versées par les producteurs à l'éco-organisme dont ils sont adhérents en contrepartie du transfert d'obligations portant sur l'organisation de la prévention, de la collecte et du traitement des déchets. Le montant de ces contributions financières varie d'une entreprise à une autre, selon la quantité et les caractéristiques des produits mis sur le marché. Il est déterminé par un barème national, fixé par l'éco-organisme en tenant compte de la nature du produit et du coût lié à son traitement en fin de vie. En 2021, le montant perçu par l'ensemble des éco-organismes agréés en France s'élevait à 1,8 milliard d'euros. Sur cette somme, 830 millions ont été reversés aux collectivités pour leur rôle opérationnel dans la gestion des déchets.

—

► **ECO-MODULATIONS :**

elles ont pour objet de faire varier le montant des éco-contributions en application de critères environnementaux. Concrètement, elles se traduisent par un système de « bonus-malus » ou de primes -pénalités, permettant de valoriser ou a contrario de pénaliser un produit, selon des critères environnementaux, par exemple s'il est réemployable, réutilisable, démontable ou recyclable. Les éco-modulations visent à inciter les metteurs en marché à produire plus durablement, et à contribuer ainsi à la prévention des déchets.

3. Voir aussi OECD, Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution, 1989 ; et UNCED, Rio Declaration on Environment and Development, 1992.

CE LIVRET EST RÉUTILISABLE À L'INFINI.

NE LE JETEZ PAS :
DONNEZ-LE !

Zero Waste France est une association environnementale française, créée en 1997, qui milite pour la réduction des déchets et une meilleure gestion des ressources.

L'association est membre de Zero Waste Europe, du réseau mondial Global Alliance for Incinerators Alternatives (GAIA), et du mouvement mondial Break Free From Plastic.

**ASSOCIATION
ZERO WASTE FRANCE**

I passage Emma Calvé, 75012 Paris
contact@zerowastefrance.org

—
www.zerowastefrance.org

Contact :

Charlotte Soulary,
Responsable du plaidoyer,
charlotte@zerowastefrance.org

—
2024

—
Sauf mention contraire, les textes et photos de ce livret sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Paternité Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'identique 2.0 France. (<http://creativecommons.org>)

