

Rapport VERNIER sur les filières REP : un ordre des priorités inversé ?

Par Christèle Chancrin, Dirigeante E³ Conseil, Expert Eco-contribution & Réduction déchets

11/04/2018

Fin novembre 2017, le ministère de la Transition écologique et solidaire a commandé à Jacques Vernier, Président de la Commission des filières de Responsabilité élargie des producteurs en matière de déchets (CF REP), une étude d'ampleur sur les mesures d'ajustement ou de réforme à intégrer à la feuille de route pour l'économie circulaire, afin de redonner un cap aux filières.

L'existence même de ce rapport, publié le 14 mars dernier, prouve l'intérêt majeur et général que revêt le dispositif des filières REP pour notre pays sur de nombreux plans (environnemental, économique, social...). Il prouve également qu'il est temps d'agir pour redéfinir et mieux encadrer la responsabilité des metteurs sur le marché (producteurs, distributeurs, importateurs) relative à leurs déchets et leur prise en charge par les éco-organismes.

Le rapport balaye un certain nombre de sujets qui font débat depuis plusieurs mois, voire plusieurs années et entérine certaines propositions maintes fois commentées¹. Mais il débute par des recommandations d'extension de certaines REP existantes et la création de nouvelles sans avoir **préalablement** réglé les problèmes structurels liés à la réglementation et à l'organisation du système. Ces questions ne figurent qu'en fin de document. Or, à quelques encablures de la publication de la feuille de route précitée (avril 2018), il ne faudrait pas que le Gouvernement ne retienne que certaines d'entre elles au risque d'alourdir un dispositif déjà complexe et de ne pas mettre en œuvre la réforme de fond dont il a besoin.

A- Une nécessaire réorganisation (propositions 20 à 34 bis)

L'essor des filières REP en 25 ans d'existence révèle « un monde parfois conflictuel où les intérêts s'affrontent », souligne le Rapport Vernier, et par là-même l'inadéquation de la réglementation historique régissant ces domaines.

1) Proposition n° 30 : diminuer par 5 le volume des textes législatifs et réglementaires

Le rapport dénonce le « fouillamini de textes redondants », à commencer par le nombre de cahiers des charges à écrire, réécrire ou réactualiser à l'occasion de la naissance ou du renouvellement des agréments des éco-organismes et des systèmes individuels, tous les cinq ou six ans dans chacune des 14 filières.

La simplification des textes – y compris pour les SI – avec des tronc communs par catégorie de filières de déchets serait évidemment opportun, tant il apparaît nécessaire aujourd'hui de simplifier le système et d'uniformiser certaines pratiques inter-filières telles que les modalités contractuelles des EO avec les différents opérateurs, ou l'encadrement des procédures de contrôle des déclarations de mises sur le marché par les Producteurs, par exemple.

Ces tronc communs permettraient, en outre, d'intégrer, dans les CDC d'agrément, les nouvelles perspectives judicieuses évoquées dans le rapport concernant les objectifs de financement et plans de prévention et d'éco-conception quinquennaux assignés aux Producteurs (proposition n° 10), le mécanisme de compensation des fluctuations des cours des matières recyclées par les EO, ou le financement des investissements chez les utilisateurs de matières premières recyclées (propositions n° 8 & 9).

¹La Fabrique écologique, la Cour des Comptes, FEDEREC, UFC Que choisir, ...

Mais, paradoxalement, l'essentiel des mesures présentées par M. Vernier suppose de ... légiférer largement !

Si nous partageons le même constat relatif à la complexité du système dans la note de travail issue du Groupe de réflexion que j'ai eu l'honneur de présider à La Fabrique Ecologique entre 2016 et 2017 (cf. [Repenser les filières REP](#))², nous allons plus loin que le rapport Vernier en proposant la création d'un bloc de compétences et d'une branche de droit *ad hoc* sur ces sujets.

2) Le statut des éco-organismes

Sur la non-lucrativité des éco-organismes, l'auteur s'interroge sur la pertinence de son maintien mais n'apporte malheureusement aucune réflexion de fond sur ce sujet au motif qu'il a été largement débattu.

Quant à la gouvernance des éco-organismes par les Producteurs, M. Vernier propose de la sanctuariser dans la Loi...

Mais, la loi ne le prévoit-elle pas déjà dans son article L541-10 du code de l'environnement ?

Il conviendrait en revanche que les pouvoirs publics s'attachent davantage à ce principe lorsqu'ils délivrent un agrément... Le récent échec de l'éco-organisme Léko³ devrait nous convaincre de la nécessité de ce principe : les pouvoirs publics ont accepté d'agréer un éco-organisme dont les actionnaires n'étaient pas majoritairement des Producteurs, mais des fédérations de Producteurs, des recycleurs et un cabinet de conseil. Une telle composition du capital n'a pas permis à Léko d'assurer un niveau d'investissement individuel et collectif suffisant pour son déploiement face à un éco-organisme monopolistique puissant. Il est probable que son sort eût été différent s'il avait réellement été piloté par des Producteurs.

En revanche, la proposition n°22 qui vise à intégrer au sein de la gouvernance des EO une représentation des adhérents non-associés ou non-actionnaires me paraît particulièrement intéressante. Car si les producteurs ont obligation d'adhérer à un EO, ils n'ont généralement pas voix au chapitre ! Et il a été fait trop longtemps l'amalgame entre les EO et les Producteurs... Or, la montée des mécontentements des Producteurs-adhérents observée avec Eco-Emballages au cours de son dernier agrément 2011-2016 montre l'erreur de cette confusion. Non, les EO ne sont pas les représentants de l'ensemble des producteurs mais bien des entités à part entière à qui ces derniers confient, moyennant rétribution, une partie de leur responsabilité sur les déchets.

3) Une autorité de régulation et des sanctions

La création d'une autorité administrative indépendante (AAI) est, sans aucun doute, la mesure la plus importante du Rapport Vernier (n° 34). Certes, l'idée d'une autorité de régulation n'est pas nouvelle. Elle est réclamée par de nombreux acteurs depuis plusieurs années et figure également dans la note issue du Groupe de réflexion de la Fabrique Ecologique précitée.

Mais à la différence de notre note, Jacques Vernier n'envisage pas la CFREP à la tête de cette nouvelle autorité aux côtés des agents de l'ADEME, il propose une autorité au sein de laquelle les compétences des agents de la DGPR (représentants de l'Etat) et de l'ADEME seraient regroupées et renforcées.

Selon le rapport, elle doit pouvoir se prononcer sur les coûts, le suivi de l'atteinte d'objectifs contraignants des EO, le respect de la réglementation et les sanctions qui seraient parallèlement instituées. A cela, je réponds : « OUI ! ».

L'AAI verra-t-elle le jour ? Nous l'espérons !

² Note n°23 : *Pour une nouvelle gestion des déchets : Repenser les filières de responsabilité élargie des producteurs*, Publication définitive – nov. 2017

³ Léko, éco-organisme agréé dans la filière des emballages ménagers pour la période 2018-2022, n'a pu finalement démarrer faute de fonds financiers suffisants : les Producteurs n'étaient pas actionnaires majoritaires.

B- Les actions sur les filières (propositions 1 à 4, 7, puis 13 à 18)

1) De la fusion réglementaire des filières

Où sont les dispositions pour rationaliser les coûts ? pour rendre les REP plus compétitives ? N'est-ce pas aujourd'hui « LA » question à se poser ?

La question de la fusion des filières de déchets (organisationnelles, fonctionnelles, matérielles ou techniques) qui figurait parmi les propositions phares de la note *Repenser les filières REP* de la Fabrique Ecologique, est évincée au motif de la complexité des filières et sous-filières et des « arguments des uns et des autres », plus ou moins fondés et objectifs. C'est sûr, notre projet est ambitieux mais ses avantages nombreux. Il laisse le choix aux filières dites « générales » de centraliser, organiser, démêler, optimiser le fonctionnement des sous-filières en interne et d'être, en outre, plus compréhensible pour les citoyens chargés de trier leurs déchets au « bon endroit ». Simplifiant les relations entre les opérateurs, il permettait le développement d'une libre concurrence. La massification des logistiques, des flux de matières, des réseaux, du recyclage aurait permis des économies structurelles importantes dans un contexte de multiplication des filières REP et des EO depuis 2006.

M. VERNIER reconnaît lui-même que l'éclatement des filières en Commission (cf. ses développements sur la CFREP p. 67) au sein de 13 formations spécifiques (une pour chaque filière) et d'une formation transversale engendre un fonctionnement qui « n'est pas du tout représentatif de l'intérêt général ».

Il réclame donc une simplification drastique de cette récente commission des filières REP qu'il préside au profit d'une instance unique... pourtant la création de 5 filières supplémentaires (cf. §3) risque bien de rajouter 5 formations spécifiques !

Dans tous les cas, il sera, là encore, nécessaire de modifier la loi.

2) L'extension des filières REP

Sur l'extension des filières REP existantes aux traitements des déchets assimilés des professionnels :

La consigne existe déjà sur les bouteilles en verre ou les fûts métalliques en CHR et fonctionne depuis longtemps.

Les déchets issus des activités artisanales, industrielles et commerciales des professionnels dès lors que leur volume atteint 1100 litres par semaine doivent être gérés par les entreprises conformément à la réglementation (cf. Décret n°94-609 du 13 juillet 1994 portant application de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, notamment, les déchets d'emballage dont les détenteurs ne sont pas les ménages, puis le Décret dit « 5 flux » n°2016-288 du 10 Mars 2016). Le problème est que si la plupart des CHR, commerces et activités artisanales émettent plus de 1100 litres de déchets par semaine, il n'est pas rare que les collectivités en assurent l'enlèvement à l'occasion de leurs collectes hebdomadaires de « déchets ménagers et assimilés » sans l'instauration d'une redevance spéciale ou l'intervention d'un prestataire comme ce devrait être le cas.

Les Producteurs aujourd'hui sont responsables de la contribution sur les déchets d'emballages ménagers issus de leurs produits. Cette mesure d'extension, devra donc être assortie d'une refonte de la réglementation, voire de l'abroger largement, au risque d'engendrer une superposition de la réglementation sur les CHR et artisans précitée. Certes, les limites sont parfois ténues entre les deux univers, d'où les problèmes de gestion abordés dans le contentieux avec l'organisme Eco-DDS entre déchets ménagers et déchets professionnels.

Cette mesure ferait porter aux Producteurs une responsabilité sur les déchets industriels et commerciaux qui, historiquement en France, incombe à un autre type d'acteurs sur notre territoire, à savoir les détenteurs... faute, pour les pouvoirs publics et les acteurs, d'être en capacité à faire respecter la réglementation actuelle.

Pour rappel, les filières REP traitant les déchets professionnels sont récentes et ciblées à quelques secteurs (D3E ou DEA par exemple), domaines dans lesquels une concertation des Metteurs sur le marché (Producteurs, Distributeurs et Importateurs) était nécessaire.

Cette extension entrerait donc en conflit avec la réglementation en vigueur.

3) La création de nouvelles filières

Pas moins de 5 nouvelles filières sont réclamées par M. Vernier. Il est vrai que le tri potentiel de nos déchets est sans limite. Ou presque. Il y en a quasi autant que de produits mis sur le marché. Aussi, est-il dommage que ces nouvelles filières soient encore envisagées sous l'angle « fonctionnel » des objets à recycler (jouets, huiles alimentaires), plutôt que sous l'angle « matière ». Car pour gérer les demandes en approvisionnement des industriels qui fabriquent ces objets, il faut massifier les matières (plastiques, métaux...) issues de leur recyclage pour les intégrer dans les process de production.

Le défaut des REP actuelles est de ne pas suffisamment s'intéresser aux débouchés de la matière recyclée et à la massification des tonnages matières. Pourquoi une filière jouet puisqu'*in fine* ce sont les tonnages de plastique qui sont visés ? De quoi, à nouveau, séparer des flux et ajouter des coûts de gestion au dispositif. Quant à la filière des huiles usagées d'origine ménagère... la collecte va en être difficile !

En outre, à toute nouvelle filière créée correspond des nouvelles contraintes de tri pour les usagers. Après 25 ans, alors qu'il est encore très difficile de faire trier – convenablement — les gens, je trouve ambitieux de vouloir passer à 19 filières de déchets distinctes (14 filières REP dont 6 sous-filières + 5 nouvelles, sans parler des filières hors REP...). De quoi tourner la tête à certains et décourager le plus grand nombre à faire des efforts !

Le citoyen, paie toujours plus pour la gestion et le recyclage de ses déchets et il est toujours plus sollicité en termes de geste de tri. A l'heure où on peine à trouver des solutions pour le motiver afin de collecter davantage de tonnages matières, je pense que le problème n'est pas pris dans le bon sens.

D'une manière générale, ce rapport sur les filières REP expose de nombreuses mesures qui ne vont pas toutes dans le sens de la simplification et l'optimisation des process existants. Ce sont des contraintes supplémentaires dans un contexte qui reste à nettoyer.

C- Le financement des filières (propositions 5 à 7, puis 13 et 18)

1) La valeur du déchet

A la lecture de ce rapport, j'ai été surprise de ne pas voir, ou très peu, la notion de « déchet ressource ».

Tous les déchets pourront-ils avoir une valeur ?

Il me semble, là encore, que bien des propositions du rapport Vernier augmentent la contrainte financière et technique tant pour les citoyens que pour les collectivités... Dès lors, on se pose la question de savoir pour qui et quand les déchets vont devenir des « ressources ».

Aux 20 ans d'Eco Emballages le dirigeant de DSD disait : « En Allemagne, les déchets ne coûtent plus et sont en passe de rapporter aux citoyens » ...

En France, tous les dispositifs convergent vers davantage de coûts.

Pourtant M. Vernier n'hésite pas dans son rapport à dire qu'il n'est pas gênant de superposer taxes et coûts pour financer les mêmes services (p. 16 sous-proposition 6 bis) !

Où est passé « l'or de nos poubelles » dont parlait il y a quelques mois encore Philippe-Loïc Jacob, Président de CITEO ? Pourtant, il affirmait « en 2014, les tonnes d'emballages ménagers recyclés en France avaient été valorisées à plus de 250 millions d'euros sur une année »⁴. Où passent ces « valeurs » ?

2) La consigne et la REP : un risque de conflit important dans notre dispositif actuel

Le rapport Vernier propose l'instauration d'une « consigne » sur les plastiques et canettes en métal en vue de leur recyclage.

Une chose est sûre, le citoyen-consommateur est demandeur de ce type d'actions mais n'as pas nécessairement conscience des coûts qu'il supporte déjà (directement ou indirectement) pour ses déchets. Pourtant, un tel dispositif, rajoute à ce dernier un troisième niveau de financement pour l'élimination et le recyclage de sa canette ou bouteille qu'il paie déjà au travers des éco-contributions des metteurs en marché (répercutées – au moins indirectement - sur le prix de vente des produits) d'une part, et de la TEOM d'autre part, et enfin au travers de ses impôts.

De leur côté les Collectivités craignent une baisse des soutiens des éco-organismes concomitants à la baisse des tonnages collectés en raison des dispositifs potentiels de consignes. Quant aux éco-organismes, ils dénoncent un risque de déstabilisation des marchés et des investissements qu'ils ont déjà réalisés ou engagés.

Dans l'annonce récemment faite par Brune Poirson sur l'instauration de consignes, tout comme dans le Rapport Vernier, il semble que l'on n'a pas étudié en détail les conséquences potentielles sur le dispositif REP en vigueur.

La consigne de 10€ proposée sur les téléphones portables constituera encore un coût supplémentaire affecté à la REP et à la charge du citoyen pour financer la fin de vie de son équipement. Quoiqu'ici, on notera que la consigne envisagée concernerait également les équipements encore en état de marche.

Il me semble qu'on ne prend pas suffisamment en compte la durée de vie des produits et le comportement des utilisateurs dans le calcul des éco-contributions. Pourquoi le consommateur se verrait contraint de rapporter son produit, obsolète mais en état de fonctionnement, au recyclage s'il peut lui être encore utile ? A titre personnel, je peux témoigner que j'ai été très heureuse de transmettre à mes enfants mes vieux téléphones !

3) Le financement des filières REP et du SPGD

Dire que l'ensemble des produits « hors REP » ne contribue pas à la gestion des déchets est faux : comme vu plus haut, les coûts de gestion des déchets sont supportés par les détenteurs et citoyens au moyen des redevances et impôts.

Les déchets des ménages non-recyclables (ou non triés) sont éliminés par la Collectivité ; ceux triés et/ou recyclables, généralement couverts par une REP ou un dispositif auto-financé. Enfin, l'élimination des déchets professionnels est financée par leurs détenteurs.

La gestion des déchets ménagers hors REP relève donc du service public et est financée par des fonds publics.

Est-ce inéquitable que les autres produits non soumis à REP ne fasse pas l'objet d'une taxation supplémentaire ? Je ne le pense pas car le coût de traitement des déchets collectés sélectivement (triés) est beaucoup plus cher que celui du traitement des autres déchets qui « se limite à l'incinération ou l'enfouissement ».

⁴ INTERVIEW du Président de Citeo par Fabrice Pouliquen Publié le 15/11/17 dans le journal 20 min.

M. Vernier, ne semble pas choqué de faire financer le SPGD⁵ par une éco-contribution amont de nature privée appliquée sur tous les produits et affectée à des organismes privés... Une telle mesure s'exposerait probablement à la censure du Conseil Constitutionnel.

L'idée d'une éco-contribution ou d'une TGAP amont sur tous les produits, perçue auprès des metteurs en marché ou d'une « taxe balai » (propositions n° 5 à 6bis) se heurte à l'interdiction, en vigueur depuis le début des années 2000⁶, de créer des taxes affectées. Aussi ne comprend-on pas bien comment ce « financement contributif obligatoire étendu à tous les produits », sans être pour autant une « taxe » au sens *juridique* du terme, va fonctionner sans être qualifié d'inconstitutionnel.

Personnellement, en tant que fiscaliste, j'ai toujours pensé qu'il serait préférable d'instaurer une « Taxe généralisée sur les produits » en aval destinée à financer un SPGD « élargi » aux déchets ménagers et assimilés, plutôt que la mécanique complexe et opaque des éco-contributions. Répercutée sur tous les acteurs de la chaîne jusqu'au consommateur final, comme la « TVA », elle serait reversée via un système de péréquation auprès des différentes Collectivités. Cependant, outre sa probable impopularité auprès des citoyens, le principal reproche d'une telle fiscalité est le risque de « déresponsabilisation des metteurs en marché quant aux déchets qu'ils produisent. Même si, appliquée aux produits, on aurait pu imaginer un dispositif d'éco-modulation (taux réduits) selon des critères d'éco-conception.

Je reconnais néanmoins que cette « Taxe produits généralisée » n'est sans doute pas réaliste – ou du moins pas réalisable – en ce qu'elle serait contraire au droit européen en vigueur : il n'est pas à l'ordre du jour d'instaurer une fiscalité pour financer les filières REP dans la future « Directive Cadre Déchets » européenne en cours d'élaboration.

Quid de la genèse des dispositifs REP : un rassemblement de Producteurs pour récupérer les matières valorisables, les recycler et les réintégrer dans le process de production ou les revendre. *In fine*, outre l'éco-conception des produits, un des objectifs des filières REP n'était-il pas de financer une collecte sélective afin de trier au mieux la matière, la valoriser et ainsi faire baisser les coûts de gestion une fois le cercle vertueux du recyclage et de l'économie circulaire atteint ?

Mais la lourdeur administrative du dispositif des éco-contributions, notamment des éco-déclarations, génère complexité et coûts qui sont contre-productifs pour l'éco-conception, comme le souligne le rapport Vernier.

Pour conclure

On observe une incompréhension du citoyen face à la problématique du tri et la gestion des déchets. Il faudrait lui expliquer simplement... Mais comment expliquer simplement un domaine aussi complexe pour promouvoir un geste du quotidien ?

La communication est sans aucun doute un pan essentiel pour le bon fonctionnement de la REP.

Or, sur la partie communication, les préconisations de J. Vernier sont timides. Quid de l'harmonisation des consignes de tri sur tout le territoire ? de la signalétique à l'attention des citoyens ? de l'harmonisation de la couleur des bacs ? Le rapport est incomplet sur ces plans et pourtant si réforme il doit y avoir c'est bien dans le but d'atteindre les objectifs contraignants de collecte et de recyclage qu'ils soient nationaux et/ou européens. Et c'est bien le geste quotidien du citoyen qui rendra possible cette ambition.

Est-ce que le Triman va tout résoudre ? Je ne le pense pas.

⁵ Service Public de la Gestion des Déchets

⁶ 1999 (anciennes taxes parafiscales qui ont été novées pour la plupart en TGAP partiellement affectées en raison des règles européennes).

Les sanctions à l'égard des EO et acteurs des filières sont elles aussi attendues depuis longtemps ! Reste que, oui, il faudra changer la loi, puisque les amendes administratives sont inscrites dans le code de l'environnement, mais aussi l'ensemble des CDC régissant les filières ! Les EO devront eux aussi adapter leur dossier d'agrément aux nouvelles contraintes et objectifs inscrits dans les CDC. Or, les principaux renouvellements d'agrément sont intervenus entre 2016 et 2017, la mise en œuvre des mesures Vernier devra donc sans doute attendre 2022 ou 2023.

Les quelques 40 propositions (37 plus les variantes et ajouts) de ce rapport, certaines d'une importance capitale, permettront-elles enfin de repaysager les filières REP en matière de déchets tout en préservant les filières de déchets tout court et l'efficacité générale du dispositif ? Quelle lecture en sera faite par nos gouvernants ?

Il faut donc agir. Agir sur les filières, la loi, le recyclage, l'Europe, le terrain, les acteurs, la logistique, les coûts, la recherche, etc. etc. Un spectre d'interventions très large. Et, une opportunité à saisir. Car la tentation est grande de multiplier ces dispositifs « souples à créer » dans les années à venir... courage à nos politiques, car peut-être quelques ordonnances suffiront.

De mon point de vue d'expert en éco-contributions des filières REP, j'aurai souhaité que ce rapport prenne davantage en compte la notion d'intérêt général. La valorisation des déchets, issue de leur bonne gestion et des progrès du recyclage, représente un bien commun pour lequel la question de la redistribution de la valeur à l'ensemble de la société devrait être une priorité.

Nous attendons impatiemment, mais non sans inquiétudes, la publication dans quelques jours de la Feuille de route pour l'économie circulaire qui nous livrera l'interprétation du gouvernement de ce fameux Rapport VERNIER sur les filières REP.

©Christèle Chancrin, E³ Conseil – Tous droits de reproduction réservés.

Précision réglementaire sur les déchets :

Depuis 1995, tous les producteurs de déchets d'emballages sont soumis à l'obligation légale de trier et faire valoriser leurs déchets d'emballages, sauf s'ils en produisent moins de 1 100 l/semaine et qu'ils sont collectés par le Service Public (décret n°2016-288 du 10 mars 2016).

Cette obligation de tri et de valorisation **est étendue à 5 flux à partir du 1^{er} Juillet 2016** : papier/carton, métal, plastique, verre et bois ([décret n°2016-288 du 10 Mars 2016](#)).

Toute implantation produisant ce type de déchets est tenue de les trier et de les valoriser, sauf celles produisant moins de 1 100 l de déchets / semaine collectés par le service public.

Par implantation, il faut entendre une entité ou plusieurs entités partageant le même service de collecte (hors ménages).

Il est possible de laisser un ou plusieurs de ces flux en mélange entre eux si le prestataire de traitement assure leur tri ultérieur et leur valorisation.

Le prestataire de traitement fournit annuellement une attestation au producteur de déchet mentionnant la quantité et la nature des déchets qui lui ont été confiés pour valorisation.

Concernant les papiers de bureau (les déchets d'imprimés papiers, de livres, de publications de presse, d'articles de papeterie façonnés, d'enveloppes et de pochettes postales, de papiers à usage graphique), l'obligation est plus étalée dans le temps. Elle est également définie par implantation.

Emballages non ménagers

Au-delà d'une production de 1 100 litres/semaine, les détenteurs (qui ne sont pas des ménages) doivent assurer leur valorisation par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir des matériaux réutilisables ou de l'énergie (décret n°94-609 du 13 juillet 1994).

Déchets des gros producteurs de biodéchets

Les producteurs ou détenteurs d'une quantité importante de déchets composés majoritairement de biodéchets tels que définis à l'article R.541-8 autres que les déchets d'huiles alimentaires sont tenus d'en assurer le tri à la source en vue de leur valorisation organique (article R.543-226). Les déchets ménagers sont exclus de cette obligation.

Source site ADEME - 2018