

2

Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer

PRÉSENTATION

Peu connus du grand public, les éco-organismes occupent cependant une place importante dans le dispositif de limitation et de prise en charge des déchets, dont ils sont un des acteurs, aux côtés de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs économiques producteurs de biens de consommation.

Les éco-organismes constituent un mode original d'intervention dans le cadre de cette politique publique. Le montant des contributions qu'ils perçoivent (1,4 Md€ en 2018) ainsi que la part des déchets ménagers et assimilés qu'ils prennent en charge (environ 40 %) justifient qu'une attention spécifique soit portée aux résultats de leur action.

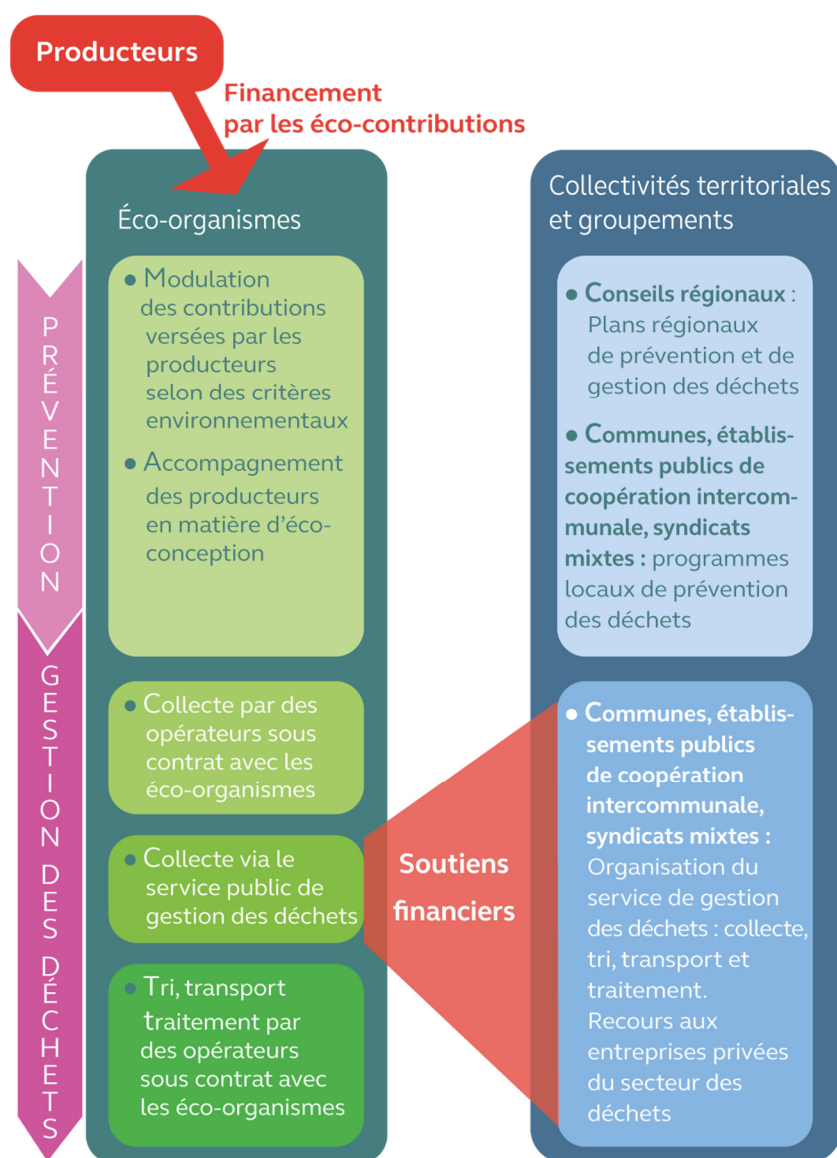
Au cours des dernières années, la Cour et les chambres régionales des comptes ont consacré plusieurs rapports à la politique de gestion des déchets ménagers et assimilés³¹¹. Les éco-organismes ont, quant à eux, fait l'objet d'une première série de contrôles de la Cour des comptes, dont la synthèse figure dans son rapport public annuel de 2016, dans un chapitre intitulé « Les éco-organismes : un dispositif original à consolider ».

En 2018 et 2019, la Cour a contrôlé trois nouveaux éco-organismes³¹² et procédé à l'analyse des suites données aux recommandations formulées en 2016. Elle a constaté que les résultats des éco-organismes en matière de collecte et de traitement sont inégaux, parfois en deçà des objectifs qui leur sont assignés (I), que l'État peine encore à remplir ses missions de pilotage et de contrôle (II) et qu'au-delà d'une nécessaire clarification du rôle des institutions publiques, l'amélioration des performances environnementales suppose une implication plus grande des producteurs et des consommateurs (III).

³¹¹ Cour des comptes, *Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers*, rapport public thématique, La Documentation française, septembre 2011 ; « La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux », in *Rapport public annuel 2014*, La Documentation française, février 2014 ; « Le traitement des déchets ménagers en Île-de-France : des objectifs non remplis », in *Rapport public annuel 2017*, La Documentation française, février 2017 ; disponibles sur www.ccomptes.fr.

³¹² DASTRI (filiale des déchets d'activités de soins à risque infectieux des patients en auto-traitement), EcoDDS (filiale des déchets diffus spécifiques ménagers) et Éco-mobilier (filiale des déchets d'éléments d'ameublement).

Schéma n° 1 : schéma simplifié des relations entre les éco-organismes et les collectivités territoriales



Source : Cour des comptes

I - Des résultats inégaux, parfois en deçà des objectifs

Les éco-organismes sont des personnes morales de droit privé³¹³, à but non lucratif, créées et financées par des producteurs qui, en vertu du principe « pollueur-payeur », sont rendus responsables des déchets issus de la fin de vie des produits qu'ils ont mis sur le marché, au titre de ce qu'on appelle la responsabilité élargie du producteur (REP). Cette responsabilité s'exerce dans le cadre de filières (« filières REP ») correspondant chacune à une catégorie de déchets, que ceux-ci soient produits par les ménages ou par des professionnels.

La mise en œuvre d'une filière REP repose, dans la majorité des cas, sur des obligations législatives et réglementaires, issues pour certaines du droit européen. Cependant, il existe également des cas où les industriels s'engagent volontairement dans ce type de dispositif.

Spécificité française à l'origine, le dispositif des filières REP s'est développé à partir des années 1990 et notre pays, avec presque une vingtaine de filières aujourd'hui, est celui qui a le plus recours à ce principe de gestion des déchets.

Les éco-organismes, des acteurs de la prévention et de la gestion des déchets

Les éco-organismes ont pour vocation principale d'optimiser la gestion des déchets dont ils ont la charge, mais aussi de prévenir la production de ces déchets. Dans ce cadre, ils soutiennent, organisent et financent la prévention, la collecte, l'enlèvement et le traitement des déchets ainsi que des actions d'information, de communication et de recherche-développement.

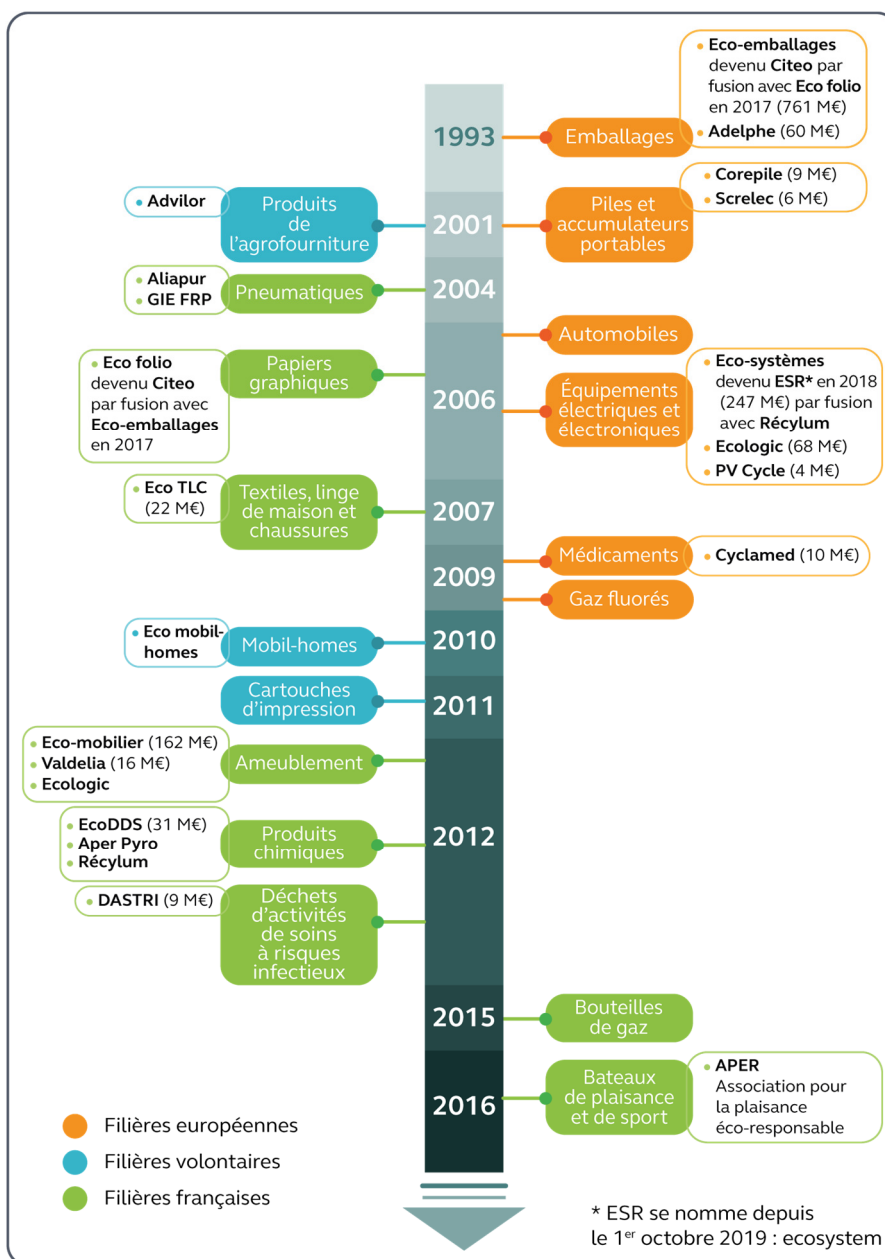
Le traitement des déchets s'inscrit dans un cadre juridique européen qui hiérarchise cinq niveaux de gestion, du plus souhaitable, la prévention (donc l'absence de déchets), au réemploi, au recyclage (consistant à réutiliser les déchets en substitution d'autres matières), à la valorisation énergétique (visant à récupérer le pouvoir calorifique du déchet par sa combustion) et enfin, à la mise en décharge.

³¹³ Ils peuvent prendre des formes juridiques variées : sociétés par actions simplifiées, sociétés anonymes, associations ou groupements d'intérêt économique (GIE).

Les éco-organismes sont, à l'image des filières, très divers, aussi bien par le montant de leur budget que par le nombre de salariés qu'ils emploient. Les éco-contributions, en hausse de 33 % depuis 2014, représentent en 2018 plus de 1,4 Md€, sur un total de dépenses de gestion de l'ensemble des déchets supérieur à 17 Md€ (ADEME, Déchets, chiffres-clés, 2017).

Ces contributions ont été perçues par les éco-organismes agréés relevant de neuf filières : filières emballages ménagers, papiers graphiques, textiles-linge de maison-chaussures, médicaments non utilisés, déchets d'activités de soin à risque infectieux, déchets d'éléments d'ameublement, déchets d'équipements électriques et électroniques, déchets chimiques ménagers et piles et accumulateurs portables. Dans d'autres filières, soit il n'existe pas d'éco-organisme (automobiles, gaz fluorés, bouteilles de gaz, cartouches d'impression), soit les éco-organismes sont de création trop récente pour avoir connu un démarrage opérationnel en 2018 (bateaux de plaisance ou de sport).

Schéma n° 2 : les filières REP, les éco-organismes créés et le montant des éco-contributions perçues en 2018 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après ADEME, Panorama des filières REP, données 2017 et rapports du contrôle général économique et financier

A - Une performance environnementale délicate à apprécier

La performance environnementale des éco-organismes peut s'apprécier au regard de plusieurs critères (évolution des volumes collectés et traités, part de ces volumes au regard du gisement de déchets, résultats par rapport aux objectifs fixés...) dont l'interprétation diffère d'une filière à l'autre, en particulier pour l'évolution des volumes.

1 - Des volumes en hausse, qui représentent cependant une proportion parfois faible de certains gisements

Les volumes de déchets collectés par les éco-organismes³¹⁴ ont globalement progressé de 46 % entre 2014 et 2018, pour s'établir à près de 5,6 milliards de tonnes. Cette progression recouvre toutefois des performances variables d'une filière à l'autre : ainsi, alors que le volume de médicaments non utilisés collectés a diminué de 10 % (ce qui est en soi positif³¹⁵), celui des déchets d'ameublement à l'inverse, a été multiplié par neuf, dans le cadre de la montée en charge de la filière.

D'importantes marges de progrès demeurent au regard des gisements de déchets, c'est-à-dire de l'estimation de la quantité, par filière, de déchets produits. Ainsi, le taux de collecte séparée³¹⁶ restait inférieur à 50 % dans plusieurs filières en 2016³¹⁷ : équipements électriques et électroniques professionnels (27 %), piles et accumulateurs (44,5 %), éléments d'ameublements (42 % pour les ménages, 16 % pour les professionnels), textiles-linge de maison-chaussures (35 %) et gaz fluorés (9,7 %).

³¹⁴ Dans huit filières, ne sont pas comptabilisés les résultats de la filière papier graphique.

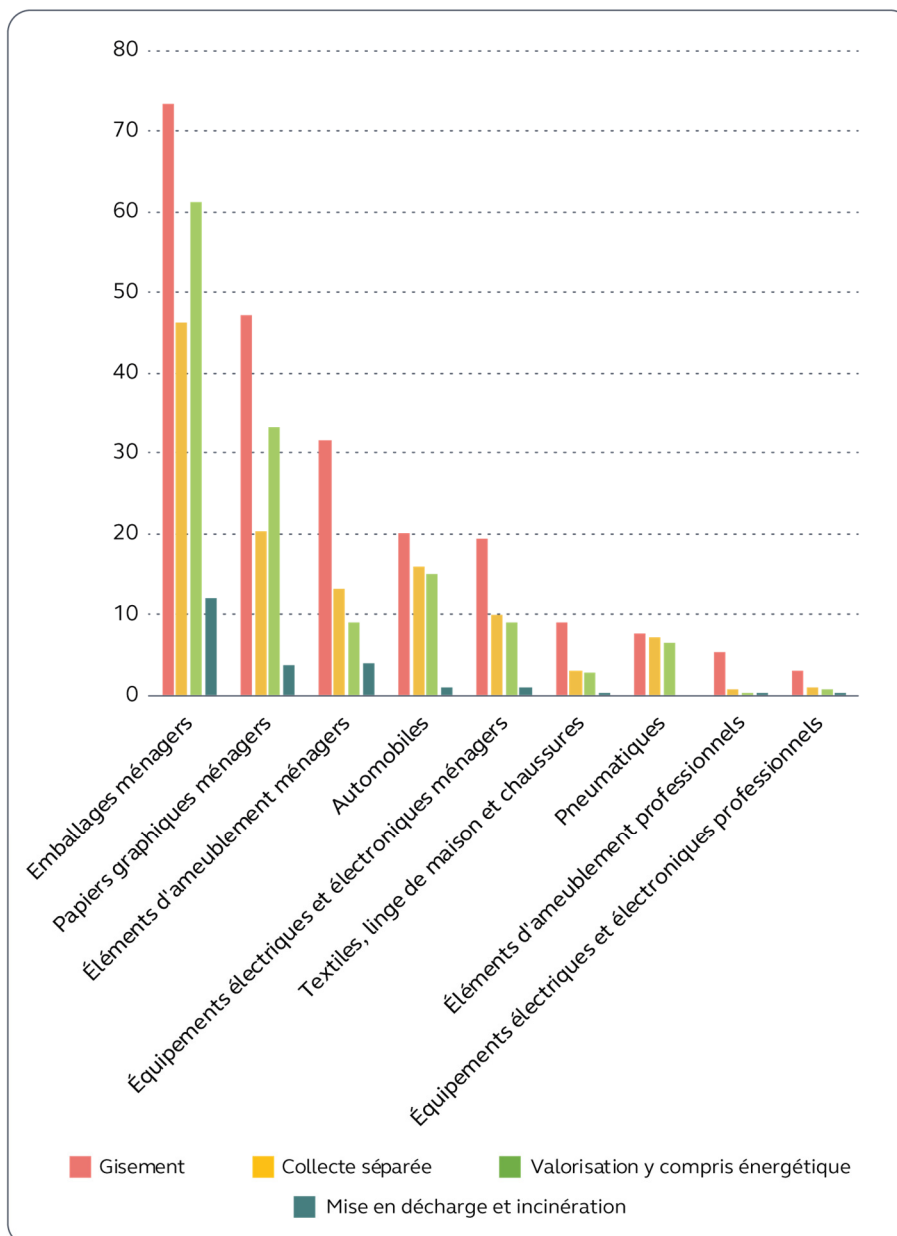
³¹⁵ Cette tendance à la baisse a plusieurs origines : une meilleure séparation, par les patients, des emballages en carton et des notices en papier d'une part, un renforcement du bon usage du médicament d'autre part.

³¹⁶ Quantités de déchets collectées séparément (soit en bacs de tri, soit en déchèteries), rapportées au gisement de déchets.

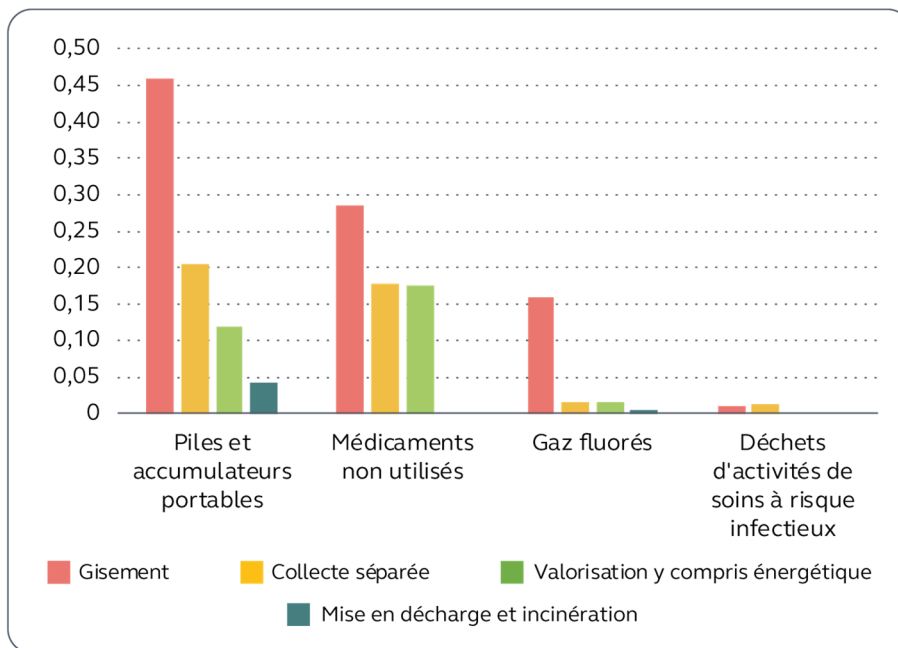
³¹⁷ *Les filières à responsabilité élargie du producteur, Mémo 2017, ADEME*, données 2016, les dernières disponibles à la date de la rédaction du présent rapport.

**Graphique n° 1 : proportion de déchets collectés, valorisés et éliminés
au regard du gisement, par filière, en 2016 (en kg/hab.)**

Gisements de déchets supérieurs à 1 kg/hab.



Gisements de déchets inférieurs à 1 kg/hab.



Source : Cour des comptes, d'après « Les filières à responsabilité élargie du producteur », Mémo 2017, ADEME. À la date de la rédaction du présent rapport public l'année 2016 est la dernière pour laquelle des données sont disponibles sur l'ensemble des filières.

Les quantités valorisées (qui regroupent les déchets réutilisés, recyclés ou valorisés énergétiquement) peuvent être supérieures aux quantités collectées au cours de l'année lorsque des déchets collectés pendant une année ne sont valorisés que l'année suivante.

Dans de nombreuses filières, le gisement de déchets est souvent difficile à quantifier précisément, en raison notamment du caractère recyclable ou non des déchets produits, de l'évolution des technologies, des caractéristiques spécifiques et de la durée de vie des produits.

Les indicateurs calculés sur cette base doivent, de ce fait, être appréciés avec prudence. Ils demeurent certes intéressants pour établir des comparaisons annuelles sur des bases communes et mettre en perspective les progrès qui restent à accomplir, notamment au regard des objectifs fixés, mais une meilleure connaissance des gisements serait nécessaire pour piloter plus finement les filières REP.

2 - Des objectifs parfois difficiles à atteindre

En matière de collecte, certains objectifs ne sont pas atteints. Ainsi, en 2018, Eco TLC (filière textiles-linge de maison-chaussures), avec un taux de collecte de 40 %, est 10 points en dessous de son objectif. Un rapport récent des inspections concernées³¹⁸ conclut que cet écart n'est, à modèle constant, vraisemblablement pas possible à résorber.

D'autres filières stagnent, rendant difficilement atteignables les objectifs fixés. Ainsi, les objectifs de collecte ne sont pas atteints dans la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ménagers (hors lampes). En 2018, le taux de collecte chez le principal éco-organisme de la filière (ESR³¹⁹) est de 51 %, donc en dessous du seuil réglementaire de 59 % fixé pour cette année-là.

Enfin, dans certaines filières, des éco-organismes se fixent des objectifs volontaristes allant au-delà des objectifs réglementaires qui leur sont assignés. Par exemple, dans la filière des piles et accumulateurs portables, alors que le taux de collecte cible européen a été fixé à 45 %³²⁰, les deux éco-organismes l'ont porté à 50 % à fin 2021. Les résultats atteints dépassent l'objectif européen et progressent régulièrement depuis 2016 (44,3 % en 2016, 45,2 % en 2017 et 46,7 % en 2018). Ils restent cependant pour l'instant en deçà de l'objectif volontariste.

Les explications de ces résultats peuvent être tantôt communes à plusieurs filières (évolution des modes de consommation et de distribution liée notamment au développement de la vente sur internet), tantôt propres à certaines d'entre elles. Ainsi, dans la filière des piles et accumulateurs portables, où la collecte s'effectue principalement dans le secteur de la grande distribution, les bonnes performances de collecte dans les supermarchés et les « *hard discounters* » sont contrebalancées par une moindre activité dans les hypermarchés.

³¹⁸ Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE), *Examen de scénarios pour l'avenir de la filière REP de gestion des déchets de textiles, linge de maison et chaussures (TLC)*, mai 2019.

³¹⁹ ESR, issu de la fusion d'Eco-systèmes et de Récylum, se nomme depuis le 1^{er} octobre 2019 « ecosystem ».

³²⁰ Directive n° 2006/66/CE.

Dans le cas de la filière des DEEE (hors lampes), l'écart entre les objectifs ambitieux de collecte qu'il faut conserver, fixés au niveau européen, et les résultats constatés doit conduire l'ensemble des acteurs à envisager une nouvelle définition du taux de collecte afin de l'adapter à l'évolution technologique de la filière. En effet, actuellement la formule de calcul rapporte les quantités collectées au cours d'une année à la moyenne des mises sur le marché les trois années précédentes, ce qui ne reflète pas exactement le gisement potentiel.

La diminution du taux de collecte des lampes reflète la mutation technologique en cours dans le secteur

Le taux de collecte des lampes s'établit à 42 % en 2018 (moins deux points par rapport à 2017), très en dessous de l'objectif réglementaire de 59 %. Cette stagnation de la collecte reflète la mutation technologique du marché des lampes : les lampes à décharge et halogènes sont en train de disparaître progressivement, et d'être remplacées par les LED, qui ont une durée de vie plus longue, d'au moins 10 ans. Par conséquent, un petit nombre seulement d'entre elles a déjà atteint le statut de déchets : les LED représentent ainsi 56 % des mises sur le marché et 1,5 % des déchets, ce qui réduit le taux de collecte global des lampes.

En matière de traitement, certains éco-organismes peinent aussi à atteindre les objectifs fixés. Ainsi, dans la filière des emballages ménagers, le taux de recyclage est estimé à 70 % en 2018³²¹ (67,5 % en 2017) alors que la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement avait fixé un objectif de 75 % pour 2012.

En revanche, **en matière de valorisation des déchets collectés**, les objectifs réglementaires européens dans la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (taux de 55 % à 80 % des quantités collectées réutilisées ou recyclées, selon les catégories d'équipements) ont été atteints par la France en 2017 pour toutes les catégories d'équipements, ménagers et professionnels confondus. De même, en 2018, l'objectif de 95 % de valorisation est dépassé (99,6 %) dans la filière des textiles-linge de maison-chaussures. Il est vrai qu'il s'apprécie non au regard du gisement lui-même, mais au regard de la seule part qui est collectée et qui est aujourd'hui très faible.

³²¹ Source : rapport d'activité 2018 de Citeo.

B - Des améliorations à poursuivre en matière de gestion

Les éco-organismes sont financés par des contributions financières, appelées éco-contributions, que leur versent les producteurs et metteurs sur le marché avec lesquels ils sont liés par un contrat d'adhésion.

Le montant global des éco-contributions appelées chaque année est déterminé en fonction du montant prévisionnel des charges de chaque éco-organisme (coût de la gestion des déchets et obligations liées ainsi que coûts de fonctionnement). Ce mode de calcul place les éco-organismes dans une situation financière confortable.

En 2016, la Cour avait estimé que la gestion des quatorze éco-organismes qu'elle avait contrôlés était perfectible, en matière de maîtrise, d'une part, de la masse salariale, d'autre part, des provisions pour charges futures.

S'agissant des charges de personnel, les éco-organismes ont, dans l'ensemble, tenu compte des observations formulées par la Cour : le ratio charges de personnel/éco-contributions, qui peut certes être légitimement différent d'une filière à l'autre, tend à diminuer et plusieurs éco-organismes, chez lesquels il était très élevé, ont fait des efforts pour le réduire.

La Cour relevait notamment qu'en 2013 les charges de personnel avaient mobilisé jusqu'à 17 %, 13,8 % et 10 % des éco-contributions perçues respectivement pour Screlec³²², Récylum³²³ et Écologic³²⁴ ; en outre, ces dépenses progressaient rapidement dans plusieurs autres éco-organismes. À fin 2018, des améliorations sont constatées. Si le ratio charges de personnel/éco-contributions reste élevé chez Screlec (16,3 %), il a été réduit chez Récylum et Écologic.

À la faveur de la fusion de Récylum avec Eco-systèmes pour former ESR, ce ratio a diminué de moitié pour s'établir à 4,2 % à périmètre constant. Il en est de même chez Écologic (4,9 %). Outre Screlec, seul Valdelia a un ratio supérieur à 10 % à fin 2018 (16,4 %), les autres éco-organismes contenant ce ratio entre 3 et 10 %. Chez Screlec, le ratio s'explique par un manque structurel de maîtrise des dépenses de personnel (que l'éco-organisme justifie par sa spécialisation dans les micro-flux, en entreprises et dans les écoles, qui nécessiterait une équipe proportionnellement plus importante) tandis que chez Valdelia, il s'explique d'abord par la forte croissance des effectifs liée à la montée en charge de la filière.

³²² Filière des piles et accumulateurs portables.

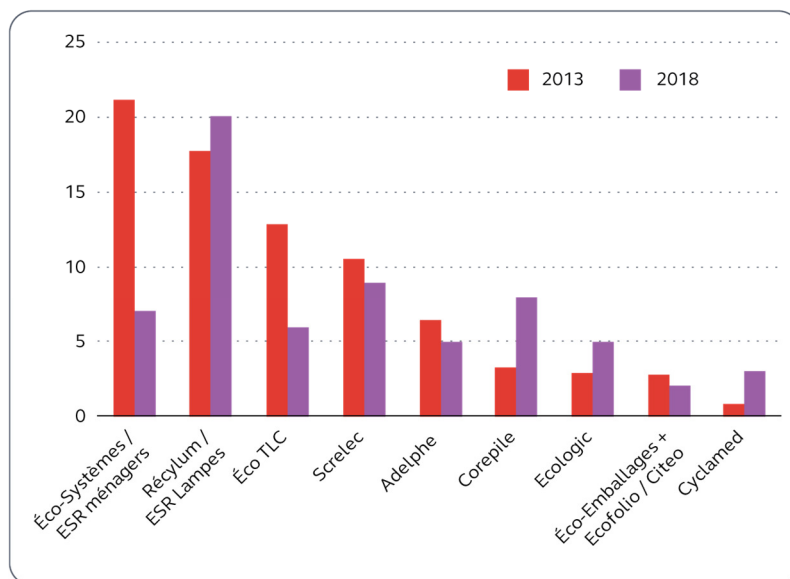
³²³ Filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (lampes).

³²⁴ Filières des déchets d'équipements électriques et électroniques et des déchets d'éléments d'ameublement.

La Cour avait également considéré comme excessif le montant de certaines provisions pour charges futures au regard des dépenses prévisionnelles des éco-organismes. Ces provisions sont déterminées chaque année par l'écart entre l'ensemble des éco-contributions perçues et l'ensemble des charges, en vue de réduire à zéro le résultat de l'exercice, conformément au caractère non lucratif des éco-organismes.

Les éco-organismes ont, dans l'ensemble, tenu compte de l'observation formulée par la Cour en 2016 puisque le montant des provisions pour charges futures tend à se réduire, ce qui permet de maintenir le montant des contributions appelées auprès des producteurs, ou d'en limiter la hausse aux justes besoins estimés ; il convient en effet de rappeler que, dans les filières REP, le coût final de la collecte et du traitement des déchets pèse *in fine* sur les producteurs et les consommateurs.

Graphique n° 2 : évolution des provisions de plusieurs éco-organismes entre 2013 et 2018, exprimées en mois d'éco-contributions encaissées



Source : Cour des comptes d'après les données contenues dans les rapports annuels du contrôle général économique et financier

Il existe quatre exceptions à la tendance générale constatée : Récylum/ESR Lampes (le montant des provisions s'explique par la durée de vie des produits à prendre en charge – cf. supra) ; Corepile et Ecologic (le niveau relativement élevé de provisions, bien que conforme au cahier des charges, n'est pas justifié par les évolutions technologiques de la filière) ainsi que Cyclamed (l'augmentation de sa provision cumulée permet pour la première fois à l'éco-organisme de se situer au-dessus du plancher, fixé à deux mois de contributions).

Ces provisions sont encadrées par des planchers et des plafonds propres au cahier des charges de chaque filière fixé réglementairement. Par exemple, le cahier des charges de la filière des emballages ménagers prévoit que les provisions pour charges futures constituées par l'éco-organisme sont comprises entre 2 et 6 mois de l'ensemble des charges. Dans la filière des éléments d'ameublement, ces provisions doivent être comprises entre 2 et 12 mois de l'ensemble des charges et, dans celle des équipements électriques et électroniques, entre 3 et 12 mois.

Or, la fixation de ces fourchettes ne prend pas suffisamment en compte les spécificités de chacune des filières ou leur degré de maturité, en particulier s'agissant des plafonds. Il serait donc souhaitable d'adapter leurs niveaux.

II - Les difficultés persistantes de l'État à remplir ses missions

En matière de régulation des filières REP, le rôle de l'État s'articule autour de trois grandes missions :

- l'organisation et l'animation des filières, à travers l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ainsi que la mise en place d'instances de dialogue ;
- la définition des objectifs des filières, par l'élaboration des cahiers des charges et l'instruction des demandes d'agrément ;
- le suivi et le contrôle des filières, par la gestion et l'analyse des données relatives aux produits mis sur le marché et aux déchets collectés et traités ainsi que par l'exercice du pouvoir de sanction.

La Cour constate que les changements opérés dans la gouvernance des filières n'ont pas produit les améliorations attendues, que les cahiers des charges applicables aux éco-organismes mériteraient d'être recentrés sur des objectifs de résultats et qu'en contrepartie de cette responsabilisation des producteurs, un contrôle effectif de l'activité des éco-organismes doit être mis en place.

A - Rationaliser la gouvernance

En matière de gouvernance des filières REP, la Cour avait constaté en 2016 que l'association de toutes les parties prenantes (consommateurs, producteurs, distributeurs, collectivités territoriales et leurs groupements, opérateurs de collecte et de traitement des déchets, acteurs de l'économie

sociale et solidaire, associations de protection de l'environnement) avait conduit à la création de nombreuses instances de concertation, dont le nombre même nuisait à l'efficacité du dialogue.

Un nouvel organe de concertation a été créé depuis : la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs (CFREP)³²⁵. Cette commission a certes remplacé l'ancienne commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets (CHMF) et les commissions consultatives d'agrément (CCA). Toutefois, dans la mesure où la CFREP comprend une formation commune à l'ensemble des filières, mais aussi treize formations spécifiques, dites « formations de filière », il ne s'agit que d'une simplification de façade, le nombre d'instances à réunir n'ayant pas été réduit. Cette évolution n'a permis ni de clarifier les rôles respectifs de chaque acteur, ni d'améliorer la qualité du dialogue entre eux. Une réelle rationalisation s'impose.

La feuille de route du Gouvernement pour l'économie circulaire³²⁶ prévoit de « *simplifier les instances de gouvernance des filières REP en remplaçant les commissions spécifiques à chacune des filières par une unique commission garante de l'intérêt général ayant une composition restreinte rassemblant cinq collèges équilibrés (metteurs sur le marché, opérateurs de gestion des déchets, dont ceux de l'économie sociale et solidaire, collectivités locales, société civile et État)* ». La Cour considère toutefois que ce dispositif, à supposer qu'il se concrétise, ne serait pas suffisant pour répondre à la complexité actuellement constatée.

Il semble utile que les parties prenantes se réunissent aux moments clefs de la vie des filières (notamment lors de l'élaboration des cahiers des charges). Il convient donc d'améliorer l'organisation des débats et le recueil des contributions : l'exigence de propositions écrites et motivées par les différentes parties prenantes ou le recours accru à la consultation électronique, notamment pour l'élaboration des cahiers des charges, y contribueraient.

³²⁵ Par le décret n° 2015-1826 du 30 décembre 2015 relatif à la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs (CFREP), codifié à l'article D. 541-6-1 du code de l'environnement.

³²⁶ Présentée par le Premier ministre le 23 avril 2018.

B - Simplifier le contenu des cahiers des charges

Les éco-organismes sont agréés par l'État pour une durée maximale de six ans renouvelable, sous réserve de capacités techniques et financières suffisantes pour répondre aux exigences d'un cahier des charges établi par filière et fixé par arrêté interministériel.

1 - Améliorer l'élaboration des cahiers des charges et l'instruction des demandes d'agrément

L'élaboration d'un cahier des charges obéit à un long processus : entre le début de la concertation de tous les acteurs concernés et la publication du cahier des charges, il s'écoule en général 10 à 12 mois.

Les délais de concertation sont tels qu'ils raccourcissent le délai d'instruction proprement dite de la demande d'agrément, privant alors les services de l'État de toute marge de sécurité en cas de problème. Il est déjà arrivé à deux reprises que des renouvellements d'agréments interviennent plusieurs mois après la fin de l'agrément précédent, créant des situations de vide juridique dommageables au fonctionnement des filières. Cette situation a même conduit à la suspension de la collecte dans celle des produits chimiques.

La Cour a néanmoins constaté des progrès dans l'examen des demandes d'agrément : des outils sont mis en œuvre dans la plupart des filières (élaboration de comptes rendus d'audition détaillés et validés par tous les participants ; mise au point de grilles d'évaluation portant, d'une part, sur la recevabilité des demandes d'agrément et, d'autre part, sur l'ensemble des points du cahier des charges). Ils permettent de garantir une analyse objective des demandes et la traçabilité de leur examen.

Pour répondre aux inconvénients liés à la durée du processus d'agrément, l'idée de délivrer des agréments aux éco-organismes pour une durée illimitée a été avancée. La Cour n'y est pas favorable. Elle recommande en revanche de différencier la durée de l'agrément en fonction du degré de maturité des filières, notamment tant que les sanctions en cas de non-respect des obligations sont insuffisantes (cf. *infra*).

2 - Passer de multiples obligations de moyens à quelques obligations de résultats

À chaque période d'agrément, les cahiers des charges applicables aux filières REP se sont alourdis de nouvelles obligations de moyens, au risque de peser sur les coûts de gestion des filières. Par exemple, le cahier des charges de la filière des emballages ménagers est passé de 17 pages en 2005 à une soixantaine de pages en 2011 et à plus de 100 pages en 2019. Si cet allongement est en partie lié à des évolutions souhaitables de la filière (éco-conception, études relatives à la gestion des déchets d'emballages ménagers ou meilleure sensibilisation du public), il résulte également de nouvelles obligations de moyens parfois superflues. Ainsi, le chapitre consacré aux relations de l'éco-organisme avec la formation de filière des emballages ménagers de la commission des filières REP est redondant avec les textes la régissant. De même, s'il est légitime qu'un cahier des charges prévoit des contrôles des déclarations faites par les adhérents d'un éco-organisme, la définition des modalités de mise en œuvre pourrait relever de sa responsabilité sans figurer précisément dans le cahier des charges.

Ces objectifs multiples et non hiérarchisés sont assortis d'un nombre d'indicateurs à produire dont l'utilité n'est pas toujours avérée. Cette multiplicité des obligations de moyens peut nuire à l'atteinte des objectifs principaux en termes de collecte, tri et recyclage. Simplifier le contenu des cahiers des charges, en donnant aux éco-organismes un nombre réduit d'objectifs de résultats à atteindre et moins d'obligations de moyens permettrait de mieux responsabiliser les éco-organismes et les producteurs qu'ils représentent.

C - Renforcer le pilotage et le contrôle

La responsabilisation accrue des éco-organismes et de leurs adhérents implique des progrès à la fois dans le pilotage des filières REP et la mise en œuvre de sanctions réellement efficaces et dissuasives.

1 - Améliorer le pilotage des filières à responsabilité élargie du producteur

Les compétences en matière de pilotage des filières à responsabilité élargie du producteur sont aujourd'hui principalement réparties entre le ministère de la transition écologique et solidaire et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Le ministère définit les objectifs des filières REP, prépare les cahiers des charges, assure le suivi des filières et a vocation à jouer un rôle opérationnel en matière de sanctions (cf. *infra*). L'ADEME se concentre sur le recueil, le traitement et l'analyse de données ; elle a vocation à appuyer le ministère aux principales étapes de la vie des filières REP.

Mais l'un comme l'autre peinent à remplir correctement l'ensemble de leurs missions. Par exemple, l'établissement des rapports sur les données annuelles des différentes filières est délégué par l'ADEME à des prestataires externes et l'Agence concourt insuffisamment à l'analyse des performances ainsi qu'aux réflexions prospectives sur les filières REP.

Une récente directive européenne³²⁷ offre l'opportunité d'améliorer le pilotage des filières REP, en demandant à chaque État de « *désigner une autorité indépendante des intérêts privés ou de confier à une autorité publique la supervision et le contrôle du système* ». Elle prévoit également que les filières REP couvrent les coûts d'information des détenteurs de déchets et de collecte de données. Bien que ces moyens supplémentaires puissent donc désormais être financés en partie par les éco-organismes, la Cour insiste pour que, dans un contexte général de hausse des coûts des filières REP, le coût de la régulation soit maîtrisé.

De plus, la supervision et le contrôle des filières REP nécessitent de disposer de données objectives et récentes : ce n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, bien que le nombre de filières disposant d'un registre des producteurs³²⁸ (tenu par l'ADEME) augmente régulièrement³²⁹, répondant ainsi à une recommandation formulée par la Cour en 2016, des progrès sont encore attendus. Une autre difficulté réside dans la gestion fréquente, par les éco-organismes eux-mêmes, des données techniques et économiques, au risque de voir certains de leurs adhérents refuser de partager ces informations dans un contexte concurrentiel.

³²⁷ Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98 (UE) relative aux déchets.

³²⁸ Ces registres ont plusieurs objectifs : référencer les producteurs ; centraliser les données concernant les quantités de produits mis sur le marché, et de déchets collectés et traités par les producteurs ; diffuser les informations nécessaires au suivi de la filière et à son contrôle par les pouvoirs publics ; permettre la réalisation de rapports annuels sur le fonctionnement d'une filière.

³²⁹ Les filières qui disposent aujourd'hui d'un registre sont celles des emballages ménagers, papiers graphiques, équipements électriques et électroniques, meubles, véhicules hors d'usage, pneus, piles et accumulateurs.

Toute nouvelle organisation devra, d'une part, garantir aux entreprises le respect du secret des affaires en matière de partage des données collectées et, d'autre part, à la fois permettre d'accélérer la collecte des données, d'améliorer leur exploitation et d'en consolider plus rapidement les résultats.

2 - Renforcer les mécanismes de sanctions

En 2016, la Cour constatait que le dispositif de sanctions à l'égard des éco-organismes qui ne remplissent pas leurs obligations était peu dissuasif et qu'il n'avait de surcroît jamais été mis en œuvre. Le mécanisme de sanction demeure peu dissuasif, puisque le montant maximal de l'amende encourue s'élève à 30 000 €, ce qui est faible pour des organismes dotés de budgets de plusieurs dizaines ou centaines de millions d'euros.

Par ailleurs, la suspension et le retrait de l'agrément sont peu crédibles dans les filières où un seul éco-organisme est agréé, puisque cela désorganiserait le fonctionnement de la filière. Même dans le cas où la mise en œuvre de ces sanctions serait sans conséquence sur le fonctionnement d'une filière, le ministère de la transition écologique et solidaire n'y a pas encore eu recours. C'est le cas par exemple dans la filière des emballages ménagers où un nouvel éco-organisme, Léko, a été agréé par arrêté du 5 mai 2017 pour la période 2018-2022. Bien que n'ayant mené aucune activité depuis lors, il n'a pas fait l'objet des sanctions prévues par les textes.

L'État doit également exercer son pouvoir de sanction envers des producteurs qui ne s'acquittent pas de leurs obligations dans le cadre de leur responsabilité élargie, que l'on qualifie de « passagers clandestins ». Non adhérents à un éco-organisme, ceux-ci ne mettent pas pour autant en place de système individuel pour prendre en charge les déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché.

Le dispositif actuel³³⁰ est inopérant et d'ailleurs peu mis en œuvre. Un des principaux obstacles réside dans la difficulté à dresser concrètement un procès-verbal de constat des quantités mises en marché, que l'administration, en l'absence de déclarations du producteur, a du mal à connaître. De surcroît, les services de l'État n'ont pas dégagé de moyens suffisants pour traiter les signalements reçus.

³³⁰ Les pénalités encourues s'élèvent, par unité ou tonne de produit concerné, à 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale.

Il convient donc de simplifier la procédure et l'assiette des sanctions, d'une part en ayant davantage recours aux rappels à la réglementation, qui pourraient faciliter l'adhésion en faisant l'économie d'une longue procédure, d'autre part en définissant des sanctions financières significatives, assises par exemple sur le chiffre d'affaires de l'éco-organisme ou du producteur contrevenant, selon les cas.

III - La nécessité d'impliquer davantage les producteurs et les consommateurs

L'un des objectifs principaux des filières REP est de détourner des ordures ménagères résiduelles le plus de déchets possible, afin d'en développer le réemploi, la réutilisation, le recyclage et la valorisation énergétique. Cet objectif est aujourd'hui loin d'être atteint : environ 40 % des déchets résiduels actuellement collectés par le service public de gestion des déchets relèvent en réalité d'une filière de responsabilité élargie du producteur³³¹. De nouvelles mesures doivent donc être envisagées.

A - Conforter les obligations des producteurs

Au vu des constats sur les performances environnementales des éco-organismes, la Cour considère qu'il est nécessaire de renforcer le principe « pollueur-payeur » dans le but d'améliorer l'écoconception des produits et de développer de nouveaux canaux de collecte séparée.

L'écoconception consiste, dès le stade de la fabrication du produit, à en limiter les impacts sur l'environnement tout au long de son cycle de vie. Une des voies d'amélioration passe par l'éco-modulation des contributions financières versées par les producteurs aux éco-organismes, c'est-à-dire la modulation de ces contributions en fonction de critères de performance environnementale (système de « bonus-malus » progressivement mis en place dans une majorité de filières REP) afin de rendre le levier de financement plus incitatif qu'il ne l'est aujourd'hui.

³³¹ Étude d'impact du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire présenté au conseil des ministres le 10 juillet 2019.

D'autres leviers portent, d'une part, sur les informations que les producteurs doivent porter à la connaissance des consommateurs (caractéristiques environnementales des produits, en particulier leur caractère réparable ou recyclable, présence de substances recyclées ou de substances dangereuses) et, d'autre part, sur la possibilité offerte au consommateur d'opter pour l'utilisation de pièces de rechange issues de l'économie circulaire.

Afin d'augmenter les volumes de déchets collectés séparément, deux orientations doivent être suivies : la reprise des produits usagés ou inutiles sans obligation d'achat et la généralisation³³² de la reprise sans frais des produits usagés pour toute vente d'un produit neuf. Le développement de ces nouveaux canaux de collecte doit s'appliquer à toutes les formes de distribution.

La plupart de ces orientations figurent aujourd'hui dans le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire³³³. Celui-ci prévoit notamment de renforcer l'éco-modulation par des primes ou pénalités supérieures au montant de la contribution financière nécessaire à la gestion des déchets, d'offrir au consommateur la possibilité d'avoir recours à des pièces de rechange issues de l'économie circulaire et de mieux l'informer sur les qualités environnementales des produits qu'il achète.

Des défis majeurs doivent de surcroît être relevés pour intégrer, dès la conception du produit, sa fin de vie afin de pouvoir en tirer le meilleur parti, ou pour rechercher de nouveaux exutoires aux matières issues du traitement des déchets.

B - Aider les consommateurs à faire les bons gestes de tri

La nature des produits relevant d'une filière REP ainsi que les gestes de tri correspondants demeurent encore méconnus d'une grande partie de la population. Améliorer l'information donnée au citoyen-consommateur est donc un enjeu majeur. Mais les messages de tri diffusés aux consommateurs sur les objets manufacturés et les emballages restent source de confusion.

³³² Elle existe déjà pour les équipements électriques et électroniques et pour la literie.

³³³ À la date d'adoption du présent rapport, ce projet de loi qui avait été approuvé par la commission mixte paritaire et adopté par l'Assemblée nationale le 21 janvier 2020, dans l'attente d'une adoption définitive par le Sénat le 30 janvier 2020.

Schéma n° 3 : les différents messages présents sur les produits en matière de tri et de recyclage



Source : Cour des comptes d'après le site internet et des publications de l'ADEME

Face à ce constat, la Cour avait recommandé en 2016 de « poursuivre et développer pour toutes les filières intéressées la démarche consistant à apposer une consigne de tri sur les objets manufacturés et les emballages ».

La feuille de route gouvernementale pour une économie circulaire d'avril 2018 apporte plusieurs réponses en voulant « rendre obligatoire à compter de 2021 l'apposition réglementaire du Triman sur les emballages et les produits destinés aux ménages relevant des filières REP » et en l'accompagnant « d'une information sur la nature du geste de tri ou d'apport des différents éléments constituant l'emballage et du produit ». Elle envisage a contrario d'interdire « l'apposition sur les produits et les emballages de pictogrammes et logos tels que le « Point vert » qui entraînent une confusion auprès des citoyens quant au geste de tri qu'ils doivent effectuer ou quant à la recyclabilité des matériaux ». La plupart de ces mesures sont traduites dans le projet de loi relatif à la lutte contre le

gaspillage et à l'économie circulaire. La Cour fait observer, s'agissant du Triman, que le grand public, auquel il n'est pas immédiatement utile, ne se l'est que faiblement approprié³³⁴, même s'il permet d'identifier tous les produits relevant d'une filière REP.

L'obligation d'apposer, directement sur les produits ou leurs emballages, une information simple sur le geste de tri, est un moyen plus efficace de lutte contre les erreurs de tri. Mais rendre cette « info-tri » obligatoire par la loi risque de ne pas suffire : les éco-organismes doivent donc communiquer sur la présence de cette consigne afin que le consommateur dispose de toute l'information utile en lecture directe.

Les campagnes nationales de communication financées par les éco-organismes (3,5 M€ en 2018) pourraient être utilisées dans ce but. Ainsi, alors même que l'objectif de la campagne de 2018³³⁵ était de montrer l'intérêt du recyclage, de promouvoir ses bénéfices environnementaux et socio-économiques et d'inciter chacun à en devenir acteur, le consommateur soucieux de bien trier ses déchets et de les apporter au bon endroit n'y trouvait aucune réponse concrète. De surcroît, si le message de sensibilisation sur l'importance du recyclage a été bien compris, une difficulté subsiste pour faire évoluer les comportements, en particulier dans la tranche d'âge des 25-49 ans, pourtant cœur de cible de l'opération menée. Ces campagnes nationales de communication, couplées avec une information déclinée localement par les collectivités territoriales et leurs groupements chargés de la gestion des déchets ménagers et assimilés, devraient donc contenir des messages plus concrets et viser davantage les publics les moins disposés au geste de tri.

Cet effort d'information apparaît particulièrement nécessaire pour les emballages contenant du plastique. Jusqu'à présent, seuls certains de ces emballages étaient recyclables et devaient par conséquent être triés. Les consignes figurant sur les autres emballages plastiques invitent donc les consommateurs à les jeter avec les ordures ménagères résiduelles. Or, la possibilité de jeter tous les emballages contenant du plastique dans le bac de tri dédié s'étend progressivement : ainsi, depuis la fin de 2019, 30 % des ménages peuvent, grâce à l'adaptation et à la modernisation des centres de tri auxquels ils sont rattachés, mettre tous les emballages en plastique dans le bac de tri. En attendant que cette consigne de tri puisse être étendue à la totalité de la population, l'information figurant sur les emballages reste de

³³⁴ Un des principaux enseignements d'une étude réalisée pour le compte de l'ADEME sur le déploiement du Triman est « *une grande méconnaissance de la signalétique et de sa signification, et ce quelle que soit la filière* » (Moringa et Philigea, « *Enquête relative au déploiement de la signalétique de tri Triman sur les produits* », août 2016, 38 p.).

³³⁵ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/ensemblerecyclons/>.

nature à perturber le geste de tri et doit être adaptée localement, en parallèle de l'harmonisation des couleurs des contenants ou couvercles des poubelles (à échéance fin 2022) et de la mise à jour des consignes de tri par les collectivités territoriales (dans le cadre de leur rôle pédagogique vis-à-vis des consommateurs) sur tous les supports (contenants de collecte, signalétiques et moyens d'information).

Cette mise à jour est facilitée par la mise en œuvre d'une recommandation formulée par la Cour en 2016 tendant à subordonner le versement des soutiens financiers aux collectivités territoriales à la mise à jour des consignes de tri : ainsi, le cahier des charges 2018-2022 de la filière emballages ménagers conditionne désormais l'augmentation des soutiens financiers sur les tonnes de plastique versés par l'éco-organisme à la mise à jour des consignes de tri dans le cadre de leur extension à tous les emballages en plastique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les éco-organismes, devenus des acteurs à part entière de la politique publique de gestion des déchets, ont des résultats inégaux, pas toujours à la hauteur des objectifs environnementaux qui leur sont assignés. Car, si les volumes collectés et traités ont augmenté, ils représentent une part encore faible des déchets produits. En revanche, les éco-organismes ont, dans l'ensemble, tenu compte des observations formulées par la Cour en 2016 dans leur gestion. De même, en matière de communication, plusieurs recommandations de la Cour ont été mises en œuvre ou sont en voie de l'être.

Pour l'avenir et afin d'améliorer les performances des filières à responsabilité élargie du producteur, la Cour sera attentive à la mise en œuvre des dispositions contenues dans le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Elle formule deux recommandations à l'État et aux éco-organismes en vue d'améliorer, d'une part, la connaissance des gisements de déchets et, d'autre part, le geste de tri des consommateurs :

- 1. afin de fiabiliser les indicateurs fondés sur les gisements de déchets et d'améliorer le pilotage des filières REP, réaliser plus régulièrement des études de gisements ;*
- 2. développer, à la faveur des campagnes de communication, au niveau adapté, national ou local, des messages opérationnels incitant concrètement aux bons gestes de tri.*

La Cour formule des recommandations à l'État pour l'aider à mieux remplir ses missions de pilotage et de contrôle des filières à responsabilité élargie du producteur :

- 3. différencier la durée de l'agrément des éco-organismes et, au besoin, en envisager l'allongement, en fonction de la maturité des filières ;*
 - 4. simplifier le contenu des cahiers des charges des éco-organismes et les assortir d'objectifs de résultats ;*
 - 5. simplifier la procédure et l'assiette des sanctions envers les éco-organismes et les producteurs ne remplissant pas leurs obligations dans le cadre de leur responsabilité élargie, et les mettre en œuvre.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de la transition écologique et solidaire	438
Réponse du ministre de l'économie et des finances	439
Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	440
Réponse du président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	441
Réponse du directeur général de Citeo	443
Réponse du président d'Écologic France	446
Réponse du directeur général de ScrElec.....	450
Réponse du président du conseil d'administration d'Eco TLC.....	452

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Président d'ESR
Directeur général de LÉKO

Destinataire n'ayant pas répondu

Président exécutif de Valdélia

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Cette attention de la Cour au dispositif de Responsabilité Élargie des Producteurs (REP) souligne l'enjeu qu'il représente pour l'économie circulaire. La volonté du ministère de la transition écologique et solidaire est de s'appuyer sur les filières à REP pour développer l'éco-conception des produits et améliorer la gestion des déchets grâce à cette activité économique qui représente 8 800 entreprises, 108 000 emplois directs et 19,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

Les dispositions du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire préparé par le Gouvernement permettront d'améliorer significativement la prévention et la gestion des déchets en cohérence avec les recommandations de la Cour. Elles prévoient notamment une refonte du cadre législatif applicable aux filières REP avec un renforcement des obligations des producteurs et de la régulation des éco-organismes. Elles visent également à améliorer la qualité de l'information des consommateurs sur les caractéristiques environnementales des produits et sur les modalités de tri des déchets.

Concernant les performances des filières à REP, je partage les constatations générales de la Cour des comptes sur l'état actuel de performances des filières à REP et de leurs éco-organismes en matière de collecte et de traitement des déchets et sur la nécessité d'améliorer leurs performances par rapport aux objectifs fixés.

La Cour indique que « dans les filières REP, le coût final de la collecte et du traitement des déchets pèse in fine sur les producteurs et les consommateurs » et fait état d'un « contexte général de hausse des coûts des filières REP ». Il me paraît nécessaire de souligner que le coût de gestion de la fin de vie d'un produit est l'une des composantes de son prix de vente et que la question de son intégration dans ce prix dépend de l'éco-conception du produit. Or, l'incitation à l'éco-conception se traduit in fine par une baisse du coût de gestion des déchets qui est bénéfique pour le consommateur et pour l'environnement³³⁶.

Concernant l'amélioration du pilotage et du contrôle des filières à REP, je partage également l'appréciation de la Cour des comptes sur la nécessité d'améliorer le pilotage et le contrôle des filières à REP, ainsi que ses recommandations visant à simplifier le contenu des cahiers des charges

³³⁶ Par exemple, le poids moyen des bouteilles en plastique a diminué de 40 % au cours des 25 dernières années.

des éco-organismes, de les assortir d'objectifs de résultats plus recentrés et de renforcer le dispositif de sanctions.

La simplification des cahiers des charges des éco-organismes et l'amélioration des performances des filières à REP en matière d'éco-conception et de gestion des déchets ne pourront être menées à bien que si les sanctions et les moyens dédiés à leur mise en œuvre sont préalablement renforcés.

Je prends bonne note de la recommandation de la Cour qui vise à différencier la durée de l'agrément des éco-organismes en fonction du degré de maturité des filières à REP.

Enfin, en ce qui concerne les deux recommandations de la Cour des comptes, adressées également aux éco-organismes, visant à réaliser plus fréquemment des études de gisements des déchets pour améliorer le pilotage des filières à REP et à développer des campagnes de communication plus adaptées sur le geste de tri, je les partage également.

Pour mettre en place un véritable suivi des filières à REP, assurer un mécanisme de contrôle et de sanctions crédible, et mieux coordonner la réalisation périodique d'études de gisements pour chaque filière, le ministère de la transition écologique et solidaire souhaite s'appuyer sur l'Ademe pour qu'un pôle de suivi et de contrôles dédié y soit créé et affecté des moyens nécessaires.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Le document que vous m'avez transmis fait suite à une première synthèse du contrôle des éco-organismes figurant dans le rapport public annuel de 2016, dont il analyse les suites données à ses recommandations, complété par le contrôle de trois nouveaux éco-organismes en 2018 et 2019.

Au cas particulier, la Cour souligne l'importance de renforcer la responsabilisation des éco-organismes. Plutôt qu'une multiplicité d'objectifs de moyens, elle propose à cet effet de privilégier des objectifs de résultats dont le respect devra être suivi et être assorti de sanctions crédibles.

Elle relève également l'intérêt de plusieurs mesures comme le renforcement de la modulation des éco-contributions en fonction de critères de performance environnementale, les nouvelles possibilités d'affichage environnemental pour mieux informer le consommateur sur les produits qu'il décide d'acheter, l'élargissement des modalités de reprise

de déchets chez les distributeurs pour les produits soumis à responsabilité élargie du producteur, ou encore le meilleur accès aux pièces détachées issues de l'économie circulaire et meilleure information des consommateurs sur le geste de tri.

Après avoir publié la feuille de route pour l'économie circulaire, le Gouvernement a soumis au Parlement le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et pour l'économie circulaire, en cours d'examen, qui comporte des mesures sur ces différents points, qui contribueront à accélérer l'atteinte de ces objectifs.

S'agissant plus particulièrement de la recommandation relative à la différenciation et à l'allongement éventuel de la durée d'agrément en fonction de la maturité des filières, cette question devra être examinée au regard du cadre législatif qui résultera des débats parlementaires.

En tout état de cause, des rendez-vous périodiques devront être prévus pour réviser les modalités de soutien mis en œuvre par les éco-organismes, afin de tenir compte des évolutions constatées, en particulier en termes de performances, comme cela est actuellement prévu notamment à l'occasion du renouvellement des agréments.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

J'ai pris bonne note du contenu et des recommandations que la Cour formule dans ce rapport.

Il n'appelle pas d'observations de ma part. Je puis souligner que les travaux parlementaires en cours sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoient, sous réserve du texte qui sera voté par la représentation nationale, de refondre le principe de responsabilité élargie des producteurs, ainsi que de rénover et renforcer le cadre juridique applicable aux éco-organismes.

Le texte visera aussi à déployer les énergies en faveur de l'économie circulaire, dont les collectivités territoriales sont des acteurs incontournables en tant que responsables du service public de gestion des déchets.

La Cour confirme que la performance des filières REP doit être poursuivie. C'est le sens des actions engagées dans le prolongement de la feuille de route relative à l'économie circulaire, rendue publique par le Gouvernement au printemps l'an dernier, dont la très grande majorité des mesures ont été concrétisées et que le projet de loi précité viendra conforter et développer.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE
DE L'ÉNERGIE**

Le principe de la REP a été effectivement déployé de façon importante en France et le projet de loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoit à la fois la couverture de nouvelles catégories de produits ainsi que l'extension du champ de responsabilité des metteurs en marché notamment vers plus de prévention.

Face aux enjeux que représentent ces domaines d'activité, le pilotage et la décision politique concernant ces filières doit être mieux éclairé et circonstancié.

À ce titre je ne peux donc qu'abonder dans le sens des cinq recommandations que vous formulez à l'issue de vos travaux.

En tout premier lieu, il est effectivement nécessaire de disposer d'indicateurs plus précis que ceux disponibles actuellement pour le suivi et l'observation des filières, que ce soit par exemple sur les mises en marché, les gisements de déchets mais aussi sur les équilibres économiques. L'obtention de ces données passe notamment par la réalisation d'études et de travaux spécifiques. L'impartialité des résultats de ceux-ci ne peut être garantie que s'ils sont menés sous l'égide des pouvoirs publics et c'est pour cela que l'Ademe s'est vu confier un certain nombre de missions dans ce domaine. Comme vous l'indiquez très justement dans le rapport, ces travaux nécessiteraient des moyens bien plus conséquents que ceux qui y sont actuellement consacrés par l'État. Toutefois, comme vous le signalez dans le rapport, les évolutions récentes de la réglementation européenne permettent désormais de faire financer les coûts de ces travaux par les obligés des filières REP. Si cette disposition permet de fournir les moyens financiers nécessaires à ces missions, la mise en place des moyens humains, qu'il serait envisagé de positionner à l'Ademe, se heurte aux contraintes de diminution d'effectifs qui pèsent sur la fonction publique.

La pleine efficience des dispositifs ainsi mis en place nécessite leur bonne appropriation par les consommateurs. Cela passe nécessairement par des campagnes de communication et de sensibilisation adaptées. Ainsi, en ce qui concerne les emballages ménagers, des campagnes de communication sur le geste de tri pourront être menées afin de renforcer celui-ci dès que la finalisation de l'extension des consignes de tri à tous les emballages et que l'harmonisation des recommandations de tri sur l'ensemble du territoire seront achevées. J'en profite pour réagir sur votre remarque concernant la mauvaise connaissance actuelle du Tri-man par les consommateurs. Il avait décidé par le Gouvernement qu'aucune campagne de communication sur ce logo ne devait être menée tant qu'il n'était pas largement diffusé sur le territoire national. Maintenant qu'il est en cours de généralisation sur l'ensemble des produits soumis à REP, et qu'il est donc ainsi mieux connu des Français, une communication autour de ce logo aurait tous les effets attendus à la fois d'un marquage harmonisé et d'une campagne de communication nationale trans-filière.

En ce qui concerne votre proposition de moduler les durées des agréments en fonction des filières, cette possibilité existe déjà aujourd'hui dans la réglementation puisque que la durée maximale est aujourd'hui de six ans et que des agréments plus courts sont parfois délivrés. Une meilleure lisibilité des filières pour les acteurs pourrait effectivement passer soit par rallongement de cette durée de six ans soit par une révision partielle au bout de six années du cahier des charges d'agrément sur certaines parties spécifiques. Les modalités d'association et de consultation des parties prenantes à ces travaux pourraient également être revues, afin d'apporter à la fois plus de transparence sur la nature des contributions des différents acteurs, mais également plus de fluidité dans les validations.

Cette mesure pourrait être en phase avec votre 4^{ème} recommandation qui porte sur une simplification des cahiers des charges. Cette démarche serait pleinement en phase avec les recommandations de Monsieur Jacques Vernier dans son rapport sur les REP où il propose d'aller vers plus d'obligation de résultats sans indiquer dans les agréments les moyens à mettre en place pour y parvenir.

Une telle responsabilisation des metteurs en marché nécessite toutefois qu'un dispositif de sanction adapté soit mis en place : je rejoins en cela votre 5^{ème} recommandation. Toutefois le bon fonctionnement d'un tel dispositif est à remettre en lien avec la nécessaire maîtrise du contrôle de ces filières par les pouvoirs publics et de pouvoir y consacrer les moyens adaptés.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE CITEO

Le taux de recyclage des emballages ménagers est estimé en 2018 à 70 %, en progression par rapport au taux de recyclage révisé de 2017 (67,5 %). L'objectif de 75 % devrait être atteint d'ici la fin de l'agrément actuel 2017-2022, notamment grâce à la généralisation de l'extension des consignes de tri à tous les emballages sur l'ensemble du territoire.

Concernant la partie des emballages en plastique à ce jour non recyclables, Citeo développe un important programme d'innovation. Dans le cadre de ses investissements en recherche et développement, Citeo soutient et finance 30 projets relatifs à l'écoconception et au recyclage, ce qui représente 7,5 millions d'euros d'engagements. L'ambition est de pouvoir les déployer industriellement d'ici trois ans.

Les bouteilles et flacons représentent 50 % des emballages en plastique, sont totalement recyclables et disposent de filières de recyclage performantes. 25 % des emballages en plastique sont constitués de pots, barquettes, films et sachets en plastique triés par les habitants dans les villes où l'extension est en place. Ces emballages sont recyclables et nécessitent la consolidation de leur filière de recyclage. Enfin, 25 % des emballages en plastique sont encore valorisés en énergie dans des unités d'incinérations des déchets car ils n'ont pas encore de solutions de recyclage. Il s'agit pour l'essentiel d'emballages souples complexes qui associent plusieurs résines ou un mélange de résine et d'aluminium. Plusieurs projets de recherche de nouvelles solutions de recyclage, de nouveaux débouchés, de réemploi et d'éco-conception ont été lancés par Citeo depuis le début de cet agrément pour atteindre l'objectif de 100 % d'emballages réemployables ou recyclables mis sur le marché. Le recyclage des emballages ménagers est effectué à 99 % en France et en Europe.

Depuis 1992 et la mise en place de la responsabilité élargie du producteur (REP) pour la filière des emballages ménagers, le taux de recyclage des emballages est passé de 18 % à 70 %. Cette performance a été atteinte grâce à la mobilisation des consommateurs : 88 % des Français trient maintenant leurs emballages.

Le tri est ainsi devenu le premier geste citoyen des Français. Depuis 2012, pour simplifier le geste de tri, Citeo et les metteurs en marché aident les consommateurs en indiquant sur les emballages les consignes de tri. Chaque année, plus de 40 milliards d'emballages portent une consigne de tri pour le recyclage.

Ce marquage, appelé « Info-tri », précise que la consigne peut varier localement et renvoie vers le site Internet www.consignesdetri.fr.

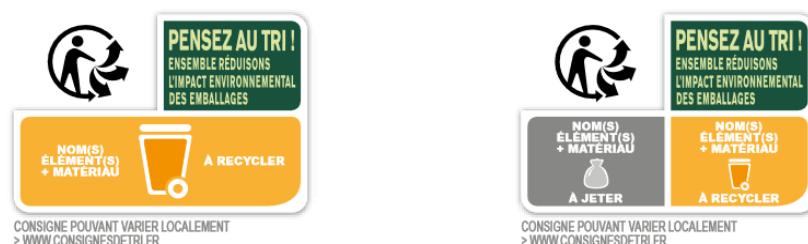


Figure 1 : Exemples de la charte « Info-tri » mis à disposition des marques pour informer les consommateurs de la consigne de tri de leurs emballages, avec la mention « consignes pouvant varier localement » et le renvoi vers consignesdetri.fr

Le site internet consignesdetri.fr et son application mobile « Le Guide du tri » (disponibles sur iOS et Android) délivrent aux Français une consigne complémentaire au marquage « Info-tri » sur les emballages. En effet, grâce à la géolocalisation de l'utilisateur, la consigne de tri est complète : elle indique pour chaque élément d'emballage d'un produit recherché la couleur du bac ou du conteneur dans lequel déposer l'emballage ou jeter son déchet ainsi que des astuces pour mieux trier.



Figure 2 : Captures d'écran du Guide du tri avec les résultats de recherches à Paris (ville en Extension des Consignes de Tri) et à Marseille (ville qui ne trie que les bouteilles et flacons en plastique)

En 2018, Citeo a amélioré la performance et la précision de ce dispositif en optimisant les fonctionnalités de localisation et géolocalisation. La mise à jour des consignes pour les collectivités qui sont entrées dans l'extension des consignes de tri à tous les emballages plastiques se fait dans un délai maximum d'un mois.

L'appropriation du service par les entreprises et par les collectivités contribue également à la notoriété du service. En 2017, 44 % du trafic du site consignesdetri.fr a été généré par les marques et les collectivités.

Citeo a également promu ce service en menant plusieurs campagnes digitales sur l'année 2018 et en intégrant le service sur le site triercestdonner.fr l'année suivante. Au total, le service compte près d'un million d'utilisateurs répartis sur tout le territoire français (DOM-COM compris).

De plus, pour faciliter le déploiement d'une communication sur le changement de consignes dans le cadre du déploiement de l'extension des consignes de tri auprès des habitants, Citeo a développé un programme de communication clés en main à destination des collectivités. Le programme regroupe toutes les actions recommandées pour communiquer efficacement auprès des habitants sur le changement de consignes, et pour mobiliser des acteurs qui, sur le terrain, peuvent relayer l'information et contribuer à la sensibilisation de l'habitant.

Ce programme est composé :

- *D'un guide méthodologique qui :*
 - *rappelle les objectifs de sensibilisation ;*
 - *propose des messages de communication dont l'efficacité a été préalablement testée auprès des habitants ;*
 - *et propose des modalités de mise en œuvre efficaces et à coûts maîtrisés.*
- *De supports de communication (stickers pour les bacs, affiches local propreté, etc.) que les collectivités peuvent personnaliser sur la plateforme trionsplus.fr (logo de la collectivité, couleur de bac...).*

Ce programme est mis à disposition de toutes les collectivités qui intègrent l'extension des consignes de tri.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ÉCOLOGIC FRANCE

Je remercie la Cour des comptes d'examiner le dispositif de responsabilité élargie des producteurs dont les éco-organismes tel Ecologic sont les exécutants pour le compte des producteurs. Je la remercie également de me donner l'occasion d'exposer le retour d'expérience de la filière DEEE opérationnelle depuis 2006.

Les extraits qui m'ont été soumis concernent la partie I qui analyse l'efficacité des éco-organismes en regard de leurs objectifs assignés. La présentation du rapport fait allusion à la partie II qui décrit les difficultés de l'État en termes de pilotage et de contrôle et à la partie III qui fait référence à la mission de prévention des filières REP en impliquant davantage les producteurs et les consommateurs. Vous trouverez ci-dessous quatre commentaires et recommandations qui constituent ma réponse à votre rapport.

I - Concernant l'atteinte des objectifs des cahiers des charges d'agrément des éco-organismes :

Il est vrai que l'objectif essentiel de collecte de déchets semble ne pas être atteint. Ce qui interroge car la filière DEEE dispose, depuis les derniers ré-agrèments et la loi LTECV adoptée en 2015, d'un dispositif qui permettrait théoriquement de comptabiliser l'ensemble de nos flux de déchets : l'obligation légale (R. 543-200-1 du code de l'environnement) pour les gestionnaires de DEEE de contractualiser avec un éco-organisme (ou un producteur en système individuel). Mais il demeure quatre types de « fuites » dans le réseau DEEE :

1. Le stockage des EEE ou DEEE par les détenteurs : Les consommateurs augmentent encore leur capital en équipements électriques et électroniques. Il est par exemple estimé que 30 % des réfrigérateurs achetés ne donnent pas lieu à la génération d'un déchet. Que dire des smartphones et ordinateurs qui outre un renouvellement souvent sur la base d'une nouveauté technologique plutôt que de l'usure du produit existant, posent le problème des données personnelles et qui s'accumulent donc dans les tiroirs et logements ? Notons que ce stockage ne constitue pas a priori un problème de pollution et qu'à contrario il donne un délai supplémentaire dont nous devons profiter pour développer les outils de traitement et de recyclage adaptés à ce type d'équipement.

2. Un grand nombre d'équipements électriques et électroniques quittent le territoire français de manière plus ou moins légale. Ces produits trouvent une seconde vie hors de nos frontières, ou sont utilisés pour leur composants et pour la valeur des matières qu'ils contiennent. Ces fuites

font l'objet de nombreux documentaires sur les conditions désastreuses des opérations de « recyclage » (ce fut en Chine, mais après l'interdiction d'imports de déchets par la Chine, c'est maintenant en Thaïlande ou au Vietnam. L'Afrique demeure aussi un exutoire pour ces pratiques dangereuses pour la santé et l'environnement).

3. Une part des DEEE échappent à la collecte séparée car ils sont jetés directement avec les ordures ménagères ou avec les encombrants (dans le cas où la collectivité ne procède pas à un tri).

4. Certains opérateurs de recyclage de DEEE, ne déclarent pas toutes ou une partie des tonnes de DEEE qu'ils prennent en charge, ils ne respectent pas les exigences de traitement associés à ce type de déchet : par exemple des réfrigérateurs sont encore broyés dans des broyeurs automobiles sans égard pour les fluides frigorigènes qui sont alors dispersés dans l'atmosphère ; ou des flux de petits appareils électriques sont traités grossièrement, sans dépollutions en mélanges avec d'autres ferrailles (dites « platin »). Ces acteurs contreviennent à la réglementation, encore faudrait-il instruire leurs dossiers et corriger ces comportements.

La filière DEEE a lancé une grande étude au travers de son organisme coordonnateur (OCAD3E) afin de quantifier ces fuites, d'évaluer le gisement réel de DEEE et de proposer des solutions. C'est sur la base de cette étude que les parties prenantes discuteront de nouveaux objectifs réalistes pour la filière DEEE dont les éco-organismes et les producteurs en système individuel pourront être réellement redevables.

Le rapport note que les taux de recyclage des DEEE collectés par la filière sont conformes aux obligations en 2017. Ce n'est malheureusement plus le cas pour ce qui concerne les écrans en 2018 qui voient leur taux de recyclage/réutilisation chuter de 84,2 % à 31,4 % selon les indicateurs 2018 de l'Ademe. La raison de cette baisse spectaculaire est l'absence en France de solution pour valoriser le verre au plomb des tubes cathodiques et l'interdiction par les pouvoirs publics de les exporter vers les rares exutoires qui demeurent en Europe. Cette interdiction a réduit fortement les taux de valorisation des écrans cathodiques. Elle met de facto les éco-organismes DEEE en défaut sur ce flux vis-à-vis des objectifs de valorisation.

Ces deux exemples démontrent qu'il est important de prévoir un mécanisme d'étude approfondie de l'impact du cahier des charges lors de sa création ou lors de son application afin de s'assurer que les objectifs qu'il fixe sont réalistes et utiles pour la société et l'environnement.

II – Concernant la gestion financière des éco-organismes :

La capacité des éco-organismes à lever l'éco-contribution auprès des producteurs pour équilibrer le montant prévisionnel de leurs charges conduit la Cour des comptes à noter que « ce mode de calcul place les éco-organismes dans une situation financière confortable ». La raison principale de ce confort est la situation de monopole de la plupart des filières REP en France. Outre le risque de gaspillage, le monopole ne pousse pas à l'innovation indispensable aux filières nouvelles de recyclage qu'il faut développer, nuisant ainsi à l'ambition d'une politique publique qui s'appuierait sur la REP pour faire de la France un leader mondial de l'économie circulaire. Enfin le monopole neutralise toutes formes de sanction (voir le point III ci-dessous). Au contraire, la pluralité d'éco-organisme est garante d'efficacité, de créativité et de contrôle.

III- Concernant la gouvernance des éco-organismes :

La présentation du rapport note que « l'État peine encore à remplir ses missions de pilotage et de contrôle ». La source du problème est la combinaison d'un cahier des charges trop théorique et de la situation de monopole (ou de quasi-monopole) des éco-organisme sur chaque filière. Les dysfonctionnements les plus visibles sont des cahiers des charges qui ne sont pas respectés, des contentieux avec les collectivités territoriales et des inquiétudes des opérateurs face aux monopoles d'achat et l'influence stratégique des éco-organismes. Les quatre pistes ci-dessous contribueraient à résoudre efficacement ce problème de gouvernance des filières REP :

1. Le cahier des charges définit une trajectoire pour six ans sur chaque filière impliquant 2 milliard d'euros sur la filière DEEE et plus de 5 milliards pour les emballages. Il est critique de commanditer à un organisme à l'expertise et l'objectivité reconnue une étude approfondie de l'impact environnemental, social et économique du cahier des charges proposé afin d'y apporter les ajustements indispensables. Cette étude pourrait être renouvelée à mi-agrément ou selon les circonstances afin de prendre en compte l'expérience du terrain et les nouvelles conditions.

2. Les sanctions financières sur un monopole peuvent être compensées sans délai ni risques sur le chiffre d'affaire par une augmentation des barèmes aux producteurs (qui eux-mêmes transmettront cette augmentation aux consommateurs qui supportent in fine toutes les contributions REP qu'elles soient visibles ou non). En revanche une sanction différenciée lorsque plusieurs éco-organismes sont présents peut changer l'équilibre concurrentiel, elle est donc très incitative. Par ailleurs la possibilité de retirer ou de ne pas renouveler l'agrément, sanction ultime, n'est possible que dans le cas de pluralité d'éco-organisme sur la

filière. Comme elles sont payées par le producteur/consommateur à des fins exclusives de prise en charge des déchets soumis à REP, les sanctions financières peuvent être pertinentes si elles restent affectées aux filières mais sous l'autorité et/ou la supervision des pouvoirs publics, réduisant ainsi d'autant les prérogatives de l'éco-organisme défaillant.

3. Un organisme coordonnateur permet de gérer dans un lieu unique les relations financières et conventionnelles entre filières et collectivités territoriales. Ce coordonnateur existe déjà sur la filière DEEE. Il gère l'ensemble des conventions avec les collectivités qu'il affecte aux éco-organismes opérant sur la filière au prorata de leurs obligations. Il héberge et est le secrétaire du comité de conciliation qui réunit les pouvoirs publics, les représentants des collectivités et les éco-organismes. Enfin, il mène les études et projets pour optimiser le fonctionnement de la filière et soutenir les décisions du comité de conciliation. Le coordonnateur simplifie, enrichit et assainit les relations entre collectivités et filières et elle permet la pluralité des éco-organismes sur une filière. Afin de créer un guichet unique entre les collectivités et l'ensemble des filières REP, il serait pertinent d'envisager la création d'un organisme coordonnateur unique.

4. Les relations entre les opérateurs et les éco-organismes sont facilitées par des « lignes directrices » et par la tenue régulière d'un comité d'orientation opérationnel (COO) exigés par le cahier des charges d'agrément (sur certaines filières opérationnelles DEEE, DEA...). Ce dispositif permet des échanges constructifs mais doit être renforcé afin d'être d'avantage directif et d'asseoir le développement des filières de recyclage sur des bases stratégiques solides. Nous proposons de créer le centre d'expertise des REP. Il concentrerait les données et statistiques des filières, porterait les projets et études techniques afin de soutenir les propositions du COO aux pouvoirs publics. Le centre d'expertise des REP permettrait ainsi de renforcer la pertinence stratégique et industrielle des filières.

IV – Concernant la mission de prévention des éco-organismes :

1. Les parties prenantes sont attachées à améliorer la durabilité des équipements électriques et à en faciliter le recyclage par une meilleure conception. Ceci conduit à élargir les missions des éco-organismes au-delà de la fin de vie des équipements, notamment aux aspects conception, marketing, réparation et réemploi. Dans certains cas, l'élargissement des prérogatives des éco-organismes peut déresponsabiliser les producteurs. En effet, les éco-organismes apportent des réponses collectives à un problème environnemental qui peut potentiellement être moins performante que les réponses individuelles incitées par le marché et par sa

régulation. Une analyse d'impact des obligations de prévention doit donc être réalisée afin d'éviter des effets pervers.

2. La modulation de l'éco-contribution est une décision politique discriminante dont la finalité est d'infléchir un marché qui est considéré imparfait par les parties prenantes. Elle s'impose réglementairement aux éco-organismes. Il faut donc que les pouvoirs publics s'assurent que l'équilibre financier des éco-organismes est préservé, notamment pour qu'ils puissent assurer les missions dont ils sont redevables sans être affecté aléatoirement par l'impact financier de la modulation. Cet exercice est d'autant plus difficile que la modulation est importante en pourcentage de la contribution. Pour des modulations dont l'impact se mesure en dizaines de pourcents des contributions, il serait nécessaire de mettre en place un dispositif financier hors gestion interne de l'éco-organismes pour gérer l'équilibre entre bonus et malus.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE SCRELEC

Dans le cadre de notre activité, Screlec s'est employé à non seulement dépasser les objectifs qui lui sont assignés par les pouvoirs publics mais également à consolider sa structure grâce à des outils informatiques très performants.

Grâce à cette politique ambitieuse, Screlec a pu conforter sa position dans la filière des piles et accumulateurs portables mais également apporter plus de services à toutes nos parties prenantes.

Conformément aux directives de notre conseil d'administration, Screlec a investi auprès de tous les acteurs de la filière et enregistre de très bons résultats en amont et en aval de la filière. Sur la base d'informations consolidées publiées par l'Ademe, en 2018 par rapport à 2015, concernant les quantités mises sur le marché en France, les tonnages sous la responsabilité de Screlec se sont accrus de 3,3 % ce qui traduit notre volonté de lutter fermement contre les free-riders et de soutenir un principe d'équité entre les adhérents. Parallèlement, en aval sur la même période, la part de marché des collectes opérationnelles assurées par notre éco-organisme a également augmenté régulièrement pour atteindre 36 % (+ 4,9 points de %).

Le dynamisme de notre éco-organisme est donc visible aussi bien en amont qu'en aval de notre filière.

Il est à noter que les premiers éléments de 2019, nous confirment que cette stratégie est la bonne et que les résultats en fin d'exercice devraient accentuer ce constat positif.

Au-delà des progrès enregistrés par Screlec, nous tenions également à vous communiquer nos principales remarques relatives au chapitre en reprenant chacune des pages concernées de celui-ci.

Nos remarques sur le document :

I.A.1

Le taux de collecte prévu par la directive européenne et relevé dans le cahier des charges des éco-organismes de la filière des piles et accumulateurs portables est de 45 %.

Ce taux dépassé dès 2017 (45,2 %) était en 2018 de 46,7 %, ce qui permet à la France d'enregistrer une des meilleures performances européennes sur cette filière.

Les deux éco-organismes français ont affiché comme objectif volontariste un taux de collecte de 50 % à échéance de leur période d'agrément en 2021.

Les prévisions de taux de collecte indiquent que cet objectif pourrait être atteint dès la fin 2020.

I.B

Screlec est un éco-organisme particulier qui privilégie l'atteinte des objectifs, le principe de l'intérêt général, la collecte des micro-flux et le soutien à l'industrie nationale.

Nous sommes spécialisés dans les micro-flux en entreprises ou dans les écoles et travaillons très peu avec la grande distribution et les déchetteries.

Nos coûts sont donc structurellement plus élevés car nous collectons peu de flux massifiés, par nature moins chers à gérer en termes de besoin en ressources humaines.

Le conseil d'administration assume ces choix ambitieux qui place la responsabilité élargie des producteurs et le service à tous les détenteurs (entreprises et particuliers) devant la meilleure équation économique possible.

Screlec qui dépasse tous ses objectifs, s'intéresse aux plus petits flux à travers des projets qui répondent aux attentes de tous les éco-citoyens pour collecter leurs gisements. Il s'agit d'une préoccupation importante de la société à laquelle nous devons répondre.

Citons par exemple le projet « Piles-solidaires » qui permet de collecter des micro-flux dans les écoles, de sensibiliser les enfants sur notre filière et de financer l'électrification d'écoles guyanaises non électrifiées en 2019.

Screlec est le seul éco-organisme à traiter ces micro-gisements souvent délaissés, mais pour le faire il doit s'appuyer sur une équipe plus importante ce qui génère en effet des coûts additionnels.

Parallèlement, Screlec a mis en place une politique de suivi de ses dépenses de personnel qui donne des résultats positifs concrets.

En effet, en 2018 une baisse de 3,9 % du poste de charges a été enregistrée et en 2019 une seconde baisse d'environ 4 % est également attendue.

Cette politique d'optimisation des coûts voulue par le conseil d'administration est aussi visible sur d'autres postes de charge en 2019.

Screlec assume ses particularités qui ont fait son succès depuis 20 ans et soutient une politique environnementale qui n'exclue personne et privilégie l'industrie nationale même si cela génère des coûts de personnel plus important de par la nature des flux à traiter et les réseaux à servir.

Gageons que nos engagements au service de tous, nous permettent de préserver l'environnement en continuant à apporter des solutions à des gisements de déchets spécifiques difficiles à collecter.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION D'ECO TLC

Le document a trait aux objectifs de collecte et de valorisation des textiles, linges de maison, chaussures (TLC). Il est énoncé qu'« ainsi, en 2018, Eco TLC [...], avec un taux de collecte de 40 %, est 10 % en dessous de son objectif ».

La société Eco TLC vous prie de trouver ci-après trois observations à propos de :

1° l'objectif de collecte au cahier des charges

2° la responsabilité de l'éco-organisme dans l'atteinte de cet objectif

3° la nécessaire réforme du dispositif pour la filière REP des TLC

Ainsi à propos de l'objectif de collecte fixé :

Le rapport public annuel 2020 fait suite à un précédent rapport public datant de février 2016, dans lequel la Cour des comptes constatait que les objectifs de collecte des filières de responsabilité élargie des producteurs étaient « inégalement atteints selon les filières », du fait que « certains objectifs sont trop ambitieux pour être atteints dans les délais fixés » ou « irréalistes », en citant explicitement l'objectif des TLC, et qu'ils sont fixés « sans étude préalable approfondie », et constatait que le coût marginal pour accroître la collecte pouvait nécessiter d'engager des dépenses supplémentaires « très élevées pour obtenir de faibles accroissements des taux de collecte, de tri ou de valorisation ».

Le rapport du CGEDD/CGE du 17 mai 2019 intitulé « Examen de scénarios pour l'avenir de la filière REP de gestion des déchets de textiles, linge de maison et chaussures (TLC) » conclut de son côté que :

« À court ou moyen terme, l'écart entre les objectifs de valorisation de déchets de TLC et les résultats réellement obtenus dans ce domaine (objectif de 50 % affiché pour 2019 dans le cahier des charges de la REP à comparer à environ 36 % de taux de collecte obtenu en 2017) ne paraît pas possible à résorber, d'autant moins que divers facteurs (évolution des comportements des ménages et réduction probable de la réutilisation par les pays en développement de déchets de textiles de mauvaise qualité) vont à l'encontre de la réduction de cet écart ».

Ce rapport confirme le constat de 2016 réalisé par la Cour des comptes, sur l'inadéquation du pourcentage de collecte fixé pour la filière REP des TLC.

Ensuite, à propos de la responsabilité de l'éco-organisme :

L'intitulé du chapitre « Les éco-organismes : une performance à confirmer, une régulation à renforcer » et le choix du terme « éco-organismes » plutôt que « filière REP » qui inclut des « parties prenantes » (cf. art. L. 541-10 C. env.) et tous les « autres acteurs de la filière » (cf. l'arrêté du 3 avril 2014 portant cahier des charges de l'éco-organisme) sous-entend que le niveau insuffisant de la collecte des TLC usagés serait imputable à Eco TLC.

Or, la filière REP des TLC est une filière dite « financière », où l'éco-organisme n'organise pas la collecte et le traitement des déchets avec des prestataires sélectionnés au mérite, mais doit subventionner tous les opérateurs de tri qui le demandent, en pratique tous éligibles au regard des faibles exigences d'éligibilité de l'arrêté du 3 avril 2014.

Cette organisation financière résulte de l'origine de la filière REP, créée en 2007 dans un but essentiellement social et économique pour aider financièrement les opérateurs de tri et l'emploi d'insertion dans les centres de tri.

Le levier du soutien financier au tri, identique pour tous, et décorrélé du mérite est inefficace pour agir concrètement sur l'ensemble de la filière (de la collecte aux différentes formes de valorisation issues du tri), et induit de nombreux dysfonctionnements (collecte limitée aux vêtements en bon état, choix des secteurs, écrémage d'une partie du gisement, collecte exportée sans tri et in fine subventions à l'export des marchandises triées).

Le niveau de la collecte des TLC usagés en France, inférieur à celui d'autres pays européens sans filière REP, est le résultat du cahier des charges de l'éco-organisme dans lequel les rôles et les responsabilités de tous les acteurs concernés ne sont pas clairement définis.

En conséquence, le diagnostic de performance exacte de la filière REP doit être approfondi et les responsabilités de toutes les parties prenantes partagées.

En conclusion sur la nécessité de réformer le dispositif :

Le rapport CGEDD/CGE susvisé considère qu'« il ne pourra y avoir de développement significatif de la collecte que si les débouchés sous forme de recyclage augmentent notablement dans les années à venir », sans quoi l'accroissement de la collecte séparée des TLC n'aura aucun bénéfice environnemental.

Or le recyclage à grande échelle des TLC, en tenant « compte de la faisabilité technique et de la viabilité économique » (art. 8-3 de la directive cadre déchets) reste à développer, et ce, tous pays confondus.

Le rapport ne fixe ainsi pas aujourd'hui de nouveaux objectifs réalistes de collecte.

Ce même rapport conclut en conséquence à la nécessité de réformer le modèle initial d'organisation, purement financier, de la filière REP des TLC.

Ainsi, ce n'est pas l'éco-organisme qui a décidé du modèle d'organisation de la filière depuis son origine, et la société Eco TLC a depuis longtemps exposé auprès des ministères d'agrément l'inefficacité environnementale et économique de ce modèle.
