



HAL
open science

Les dysfonctionnements de “ la responsabilité élargie du producteur ” et des éco-organismes

Jean-Baptiste Bahers

► **To cite this version:**

Jean-Baptiste Bahers. Les dysfonctionnements de “ la responsabilité élargie du producteur ” et des éco-organismes . *Mouvements : des idées et des luttes*, 2016, Où va l’homo detritus?, 2016/3 (n° 87), pp 82 - 95. 10.3917/mouv.087.0082 . halshs-01517864

HAL Id: halshs-01517864

<https://shs.hal.science/halshs-01517864>

Submitted on 3 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les dysfonctionnements de « la responsabilité élargie du producteur » et des éco-organismes

Jean-Baptiste Bahers, enseignant-chercheur en évaluation environnementale et écologie territoriale

Qu'est-ce qui se cache derrière la curieuse métaphore biologique d'« éco-organisme » ? Non, ce ne sont pas des cellules vivantes d'optimisation énergétique ou des organisations militantes écologiques. Toutefois, chaque consommateur les a rencontrés indirectement au travers de campagnes de promotion du tri ainsi que des éco-taxes, dont les symboles se nichent au bas de l'étiquette des produits. Ils sont également à l'origine de labels peu intelligibles, à l'image du point vert, qui, contrairement à ce que l'on peut penser, n'indique pas que l'emballage est recyclable mais que le prix du produit inclut une taxe de contribution au tri et recyclage des emballages. C'est également le cas du signe « poubelle barrée » qui ne signifie pas que le produit a une durée de vie infinie, mais qu'il est conseillé de le jeter dans une structure de récupération appropriée.

En fait, les éco-organismes sont des structures professionnelles à but non lucratif, qui existent grâce au principe juridico-politique du pollueur-payeur et son pendant dans le domaine de la gestion des déchets : « la responsabilité élargie du producteur (REP) ». Le « producteur », autrement dit l'acteur – fabricant, importateur ou distributeur – qui met sur le marché un produit, devient responsable de sa fin de vie. Il doit organiser et financer la collecte et le traitement des déchets qui lui incombent. Une quinzaine de filières de collecte et traitement de déchets relatifs à des objets manufacturés, dites filières REP, ont été élaborées en France, soit de manière volontaire, soit suite à une injonction réglementaire (française ou européenne). Ceci a donné naissance à de nombreuses organisations, les éco-organismes, qui récupèrent les éco-taxes et financent la collecte et le traitement de ces déchets spécifiques. Or, le passage du concept à son application ne s'est pas fait sans heurts.

Dans le cadre de cet article, nous allons, dans un premier temps, revenir rétrospectivement sur l'émergence des éco-organismes en France, puis nous mettrons en perspective les nombreuses controverses dont ils ont fait l'objet. Enfin, nous examinerons les principaux déficits de ces nouveaux dispositifs, sous l'angle de leurs dimensions sociales et territoriales. Ce texte conduit ainsi à questionner la manière dont les éco-organismes contribuent à modifier l'économie politique des déchets, c'est-à-dire à transformer le fonctionnement des différents marchés en introduisant de nouvelles configurations d'acteurs, de nouveaux mécanismes financiers, de nouvelles pratiques et façons de s'organiser.

Ce travail est réalisé à partir d'une thèse de doctorat en géographie-aménagement de l'espace dont l'objet est l'organisation technique, économique et territoriale de la gestion d'une filière REP (le cas d'étude est celui des déchets d'équipements électriques et électroniques)¹. Les

¹ J.-B. Bahers, *Dynamiques des filières de récupération-recyclage et écologie territoriale : l'exemple du traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques en Midi-Pyrénées*, Thèse de doctorat en géographie-aménagement de l'espace, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 2012.

analyses reposent sur des entretiens semi-directifs², des observations participantes menées au sein de groupes de travail³ et une veille des journaux spécialisés en environnement afin de recueillir les discours des associations de consommateurs, des collectivités, des fédérations professionnelles et des éco-organismes⁴.

De nouvelles filières déchets

Qu'est-ce que les éco-organismes ?

D'un point de vue juridique, les éco-organismes sont des organisations professionnelles collectives privées, mais à but non-lucratif. Si ce statut est encadré par la réglementation, il est toutefois ambigu, comme nous le montrerons plus bas. Les éco-organismes sont constitués par et pour les producteurs dans le but de leur permettre d'assumer leurs responsabilités concernant la gestion financière et technique des produits en fin de vie. La REP est un véritable outil économique qui repose sur le transfert de charges financières des collectivités vers les producteurs, ceux-ci devant participer économiquement à la gestion des déchets ménagers financée auparavant uniquement par les collectivités locales. En outre, les éco-organismes doivent permettre la création d'incitations en faveur de la prise en compte des aspects environnementaux dès la fabrication des produits. Il s'agit donc de développer une approche intégrant toutes les étapes du cycle de vie du produit (de la conception à la mise au rebut), en opposition à un modèle de gestion curative des déchets.

Le tableau ci-dessous présente les filières REP existant en France. Il rassemble les organisations concernées selon leur année de création, le type et le nombre d'éco-organismes qui les composent. Y sont également notées des observations concernant les particularités de l'organisation de chaque filière. Il existe deux types d'éco-organismes. Le premier type dit « financeur » ne s'occupe que de la gestion financière de la filière. Il collecte les contributions et les reverse à certains acteurs (surtout les collectivités locales) pour leur effort de tri et de recyclage. Pour des filières plus anciennes, comme les emballages ou les papiers, les collectivités étaient déjà organisées avant l'apparition des éco-organismes. Par conséquent, elles ont pu négocier un rôle accru dans l'organisation opérationnelle de la filière, comme celui de rédiger leur cahier des charges et de choisir leurs prestataires de services.

Le second type d'éco-organisme, dit « organisateur », choisit des prestataires à qui il soustraite les activités de collecte et de traitement des produits. Ce type d'éco-organisme a un rôle de financeur mais administre aussi les opérations de gestion des produits usagés, comme les techniques de traitement autorisées et les filières de reventes des matières recyclées. Certaines filières sont ainsi agencées de façon à amoindrir le rôle des collectivités locales, en leur imposant des prestataires de collecte et de traitement de déchets. Ainsi, ces éco-organismes de type « organisateur » contrôlent l'ensemble des missions opérationnelles et économiques, ce qui influe sur le mode d'organisation des filières.

Par ailleurs, il est à noter que les décrets d'application des REP proposent souvent la possibilité aux fabricants d'organiser un système individuel de reprise, ce qui leur permet de

² Une quarantaine d'entretiens ont été menés entre 2008 et 2011 au sein d'éco-organismes, mais aussi d'entreprises de traitement de déchets, d'entreprises d'insertion, de services de l'État, de collectivités territoriales ou d'associations professionnelles ou environnementales.

³ Organisés par l'Observatoire régionale des déchets industriels en Midi-Pyrénées, entre 2007 et 2010, pour suivre la mise en œuvre des filières REP.

⁴ Notamment *ActuEnvironnement*, *Enviro2B*, *Journal de l'environnement*.

ne pas adhérer aux éco-organismes. Cependant, ce système étant plus coûteux et plus difficile à mettre en place, peu de fabricants récupèrent directement leurs propres produits en fin de vie. Enfin, il existe des filières REP sans éco-organismes, ce qui peut paraître paradoxal. Nous reviendrons sur ce point en fin d'article.

Filières REP et éco-organismes en France

| Date création ⁵ | Filière | Organisation | Observation |
|----------------------------|--|--|--|
| 1975 Eur. | Lubrifiants/ Huiles usagées | ADEME responsable | Rôle prépondérant de l'État |
| 1992 Eur. | Emballages | 2 éco-organismes de type « financeur » (ADELPHE, ECO-EMBALLAGES) | Apparition des éco-organismes |
| 1992 Eur. | Médicaments non utilisés | 1 seul éco-organisme de type « organisateur » (CYCLAMED) | En lien avec le dispositif des emballages |
| 1997 Eur. | Piles et accumulateurs | Plusieurs éco-organismes de type « organisateur » (COREPILE et SCRELEC) | Une partie des accumulateurs (pas ceux au plomb) |
| 2001 Volont. | Produits phytosanitaires et emballages plastiques | 1 seul éco-organisme de type « organisateur » (ADIVALOR) | Initiative du secteur |
| 2002 Fr. | Pneus usagés | Plusieurs éco-organismes de type « organisateur » (ALIAPUR, France Recyclage Pneumatiques, COPREC) | 10 ans de négociation |
| 2003 Eur. | Véhicules hors d'usage | Aucun | Pas d'éco-organisme |
| 2005 Eur. | Déchets d'équipements électroniques et électriques (DEEE) | Plusieurs éco-organismes de type « organisateur » (ERP, ECO-SYSTEMES, ECOLOGIC, RECYLUM) et 1 éco-organisme coordinateur (OCADEEE) | Un éco-organisme coordinateur |
| 2006 Fr. | Papiers graphiques | 1 seul éco-organisme de type « financeur » (ECO-FOLIO) | Un seul éco-organisme |
| 2007 Eur. | Fluides frigorigènes | Aucun | Initiative internationale (Protocole de Kyoto) |
| 2008 Fr. | Textiles, linge de maison et chaussures | 1 seul éco-organisme de type « financeur » (ECO-TLC) | Un seul éco-organisme et des objectifs sociaux |
| 2011 Fr. | Déchets d'activités de soins à risques infectieux et assimilés (DASRI) | 1 seul éco-organisme de type « financeur » (DASTRI1) | 1 an pour que les producteurs créent leur éco-organisme |
| 2011 Volont. | Cartouches d'impression | Pas d'éco-organisme | Dispositif créé pour sauver de la faillite les entreprises de récupération |
| 2011 Volont. | Mobil-homes | 1 seul éco-organisme de type « organisateur » (ECO MOBIL-HOME) | Dispositif créé pour éviter les dépotoirs de mobil-homes |

⁵ Ces filières sont issues d'une réglementation européenne (nommé « Eur. » dans le tableau) ou d'une réglementation française (« Fr. »). Parfois, il s'agit d'une initiative volontaire du secteur pour structurer une filière (« Volont. »). Dans certains cas, il y a un décalage de plusieurs années entre l'entrée en vigueur des décrets d'application et la mise en œuvre de l'éco-organisme.

| | | | |
|-------------|---|--|--|
| 2012 Fr. | Déchets d'éléments d'ameublement (DEA) | 2 éco-organismes de type « organisateur » (ECO-MOBILIER et VALDELIA) | 1 éco-organisme pour les déchets ménagers et 1 autre pour les déchets professionnels |
| 2012 Fr. | Déchets diffus spécifiques ménagers (DDS) | 1 seul éco-organisme de type « organisateur » (ECO-DDS) | 1 éco-organisme mais pour une partie des déchets dangereux |
| 2013 Fr. | Bouteille de gaz | Pas d'éco-organisme | Obligation de reprise et consigne |

Les différentes filières connaissent des situations très diverses car elles s'adaptent à des contextes particuliers, mais elles obéissent à une logique de construction « itérative » – il s'agit de s'emparer des avancées précédentes en y apportant quelques améliorations, comme nous allons le voir en revenant sur l'émergence du modèle actuel des éco-organismes.

Désengagement de l'État et prise en main des industriels

Le modèle des éco-organismes a été créé progressivement, notamment du fait de l'appropriation de la question des déchets par les industriels. Le premier dispositif réglementaire mis en œuvre selon le principe de la REP est celui de la filière de récupération et valorisation des huiles usagées. Cette première expérience est unique dans le paysage des filières REP, car elle se caractérise par l'implication de l'État, et ce avant que le modèle des éco-organismes s'impose. En effet, l'ADEME, organisme public national, organise la collecte et le traitement de ces déchets et est garant de l'équilibre économique de la filière. Il récupère les contributions financières des producteurs pour les reverser aux collecteurs d'huiles. Pour cette raison, la filière n'est parfois pas considérée comme conforme au principe de REP.

La filière des huiles usagées, créée en 1975, montre d'excellents résultats, avec un taux de collecte proche de 90%. Toutefois cet engagement fort de l'État, bien qu'il n'ait fait l'objet d'aucune polémique ni controverse, ne sera pas reproduit pour les filières suivantes. On peut attribuer cette situation au fait qu'une telle organisation n'est pas en phase avec la logique économique européenne de libéralisation des marchés et de promotion de la concurrence, qui favorise les démarches privées et sectorielles. Le processus d'appropriation par les producteurs – voulu par la Commission européenne et le ministère français de l'Environnement – a demandé beaucoup de temps : la deuxième filière REP, la filière des emballages, a été mise en œuvre presque vingt ans après la première, en 1992 en France.

Deux années après cette législation française, qui fut pionnière en Europe, la directive sur les emballages ménagers (Directive n° 94/62/CE) instaure la responsabilité financière des producteurs, et le décret « emballage » est la conséquence de l'intégration de nouveaux acteurs économiques dans l'organisation des filières que l'on nomme dès lors « dédiées aux produits ». Les industriels prennent en amont cette question des déchets d'emballage dans une démarche volontaire, mais surtout pour ne pas se retrouver dans une situation difficile. En effet, la solution légiférée pourrait être désavantageuse. Les rapports d'Antoine Riboud (Président du Groupe BSN) et de Jean-Louis Beffa (Président de Saint-Gobain) adressés en 1991 au ministère de l'Environnement admettent la responsabilité des producteurs et formulent donc les grandes lignes du dispositif des déchets d'emballages. Afin de respecter les règles de concurrence et la différence entre les secteurs de production, la filière des emballages usagés a permis la création de deux éco-organismes : Eco-emballages (créé par les industriels Danone et Saint-Gobain notamment), et Adelphe (créé par le secteur des vins et spiritueux). Ces acteurs économiques sont construits comme des interfaces entre les industriels et les collectivités locales, dans la perspective de faire converger des rationalités

économiques et environnementales⁶. Ils imposent ainsi aux collectivités des seuils techniques et économiques de performances en matière de collecte et de tri, les obligeant à devenir de véritables filières industrielles dont les rendements techniques sont optimisés]. Le consommateur, quant à lui, se voit attribuer un rôle important et novateur dans le tri de ses déchets. Sa contribution devient le pivot essentiel de la chaîne. Sa responsabilité est sollicitée par toutes les parties afin d'assurer la performance de la collecte des déchets.

Les revers des éco-organismes

Mais le respect du statut « non lucratif » et de la mission de service public de ces éco-organismes n'est pas toujours évident. L'hégémonie d'Eco-emballages, au regard des parts de marché de ses adhérents, a fini par déboucher sur le rachat d'Adelphi en 2005, au bord de la banqueroute. Cette situation de monopole n'est pas vraiment garante de la sécurité financière voulue par l'État. Aussi, en 2008, la polémique éclate. Les contributions reçues par les industriels sont censées être reversées aux collectivités pour l'effort de collecte et de valorisation. Or, une partie d'entre elles ont été investies dans des placements financiers non sécurisés. La perte de trésorerie s'élevait à 55 millions d'euros. Les collectivités s'étant manifestées, le ministère a envisagé de retirer momentanément son agrément à Eco-emballages. Mais, il est rapidement apparu qu'il était impossible de faire sans lui, en raison de sa position dominante.

Si l'affaire n'a pas eu de suite, elle a toutefois ravivé les critiques. Un ingénieur de la DREAL l'exprime ainsi lors d'un entretien :

« Le système est devenu pervers avec ce type de monopole. Le vrai problème, c'est que ces éco-organismes brassent trop d'argent, sont opportunistes, font leur boulot lucrativement, et travaillent toujours pour des bénéfices ».

Les relations entre l'éco-organisme et les collectivités sont de plus en plus tendues. En 2011, les deux associations de collectivités locales Amorce et le Cercle National du Recyclage ont déposé un recours devant le tribunal administratif de Paris contre l'arrêté du renouvellement d'agrément d'Eco-emballages, à la suite des négociations financières entre l'éco-organisme et les collectivités. Les deux associations revendiquent un doublement des financements aux collectivités et s'insurgent également contre l'omnipotence des éco-organismes et l'absence de réaction des services de l'État. Dans un audit de 2009⁷, le Conseil général de l'environnement et du développement durable avait d'ailleurs déjà fortement critiqué la position d'Eco-emballages et le manque de contrôle exercé par l'État.

Mais le CGEDD ne s'est pas contenté d'épingler la filière des emballages, il l'a fait aussi pour celle des DEEE, en demandant un renforcement de la commission de suivi des agréments des éco-organismes en charge des DEEE. Selon le rapport, les règles de concurrence entre les quatre éco-organismes (ERP, Eco-systemes, Ecologic, Recylum) ne sont pas respectées et leur rémunération est injuste (au prorata des mises sur le marché, et non des déchets collectés). Par ailleurs, leurs bilans financiers montrent d'inquiétants signes de distorsions, car ils ne reversent qu'une faible part du montant récolté avec les éco-participations aux collectivités et entreprises. Enfin, le dispositif n'a pas évité les polémiques concernant les débouchés issus du

⁶ Y. Rumpala, *Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques*, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁷ R. Guillet *et al.*, *Rapport de la mission d'audit du dispositif de contribution à l'élimination des déchets d'emballages ménagers*, Paris, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2009.

traitement des DEEE, comme en témoignent les nombreux cas recensés d'exportations illégales à l'étranger de DEEE, élément rappelant l'expérience de Cyclamed, qui s'était vu interdire, en 2007, l'envoi de médicaments non utilisés vers les pays du Sud. Malgré ces multiples remises en cause, les éco-organismes des DEEE n'ont rencontré aucune difficulté à l'heure du renouvellement de leurs agréments, bien que le nouveau cahier des charges se soit voulu plus contraignant.

Le poids des éco-organismes dans les négociations est de plus en plus important, comme le montre l'expérience de la crise des pneus en 2010. Aliapur, principal éco-organisme de la filière, se plaint de ne pas recevoir assez de contributions financières du fait de producteurs frauduleux ne se déclarant pas (ils sont nommés des « *free-riders* », car ils bénéficient du dispositif sans s'acquitter de leur contribution). Cette situation l'amène à collecter plus de pneus usagés que prévu. Après plusieurs plaintes auprès de l'État, il emploie la manière forte en arrêtant la collecte des pneus chez certains distributeurs, quitte à engendrer des décharges sauvages. Car cette action n'est pas sans conséquence : elle met en difficulté les opérateurs de la filière comme les garages et collectivités, qui se voient refuser la collecte de leurs pneus usagés en dépit de la régularité de leur contrat. Malgré le dépôt de plainte de plusieurs collectivités, Aliapur a conquis grâce à cette crise un avantage notoire : il a obtenu la création d'une taxe pour les producteurs non déclarés. Cette taxe est assez importante pour inciter les tricheurs à adhérer aux éco-organismes⁸.

Ce procédé est aussi utilisé par l'éco-organisme ECO-DDS, en charge de la collecte des déchets diffus spécifiques ménagers (DDS), des déchets en petites quantités issus de produits chimiques, comme les peintures, solvants, aérosols, produits d'entretien, etc. provenant des ménages. En mars 2015, il stoppe unilatéralement sa collecte auprès de certaines collectivités locales qui ne trient pas les déchets assez bien selon ses exigences. Ces dernières ont déposé une plainte – qui devrait être jugée courant 2016 –, considérant qu'il s'agit d'une mission de service public et non d'un contrat privé⁹.

Cette omniprésence des éco-organismes a le don d'agacer certains acteurs comme cet ingénieur de la DREAL qui interprète d'un autre œil leur action :

« Lors de la crise des pneus, l'État et l'ADEME sont manipulés et les collectivités encore plus ! Aliapur a fait sa loi. [...] Ce ne sont pas des philanthropes, ce sont des commerciaux : ils vendent du déchet comme ils vendraient de l'assurance vie ».

Une nouvelle fois, le statut intermédiaire entre intérêts publics et privés de ces organismes se traduit par des ambiguïtés quant à leur fonctionnement. De son côté, l'action de l'État et de l'ADEME est désavouée par des acteurs privés. Les pouvoirs publics semblent agir en pompiers plutôt que de manière préventive. Une commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF) a été créée en 2010, afin de mieux contrôler le rôle des éco-organismes et d'assainir leurs relations avec les opérateurs et les collectivités. Elle a été rapidement remplacée en 2016 par la commission des filières de responsabilité élargie des producteurs, censée avoir plus de pouvoirs pour harmoniser correctement les filières entre elles.

Pour la filière des déchets d'emballage, le respect des règles de concurrence avait abouti à la création de plusieurs éco-organismes (Eco-emballages et Adelphe), ce qui influencera la

⁸ ActuEnvironnement, *Recyclage des pneus : Aliapur freine sur la collecte*, 15/05/2010

⁹ ActuEnvironnement, *Déchets diffus spécifiques : la tension monte entre EcoDDS et les collectivités locales*, 23/03/15

configuration des filières suivantes (pneus et piles). Cette situation de pluralité des éco-organismes a conduit à des dispositifs peu transparents et peu compréhensibles pour le public et les collectivités locales. Afin d'éviter ce flou, la filière des DEEE a innové en créant un éco-organisme coordinateur, l'OCADEEEE, qui se voulait l'interlocuteur privilégié des collectivités et l'interface de rencontre entre les quatre éco-organismes. Cependant, son rôle a été largement minoré et sa légitimité mise en doute. Par exemple, en 2007, l'un des éco-organismes (ERP) frôle la banqueroute, car il conclut des partenariats avec des collectivités au-delà de sa capacité financière à traiter les déchets. L'OCADEEEE, censé être l'interlocuteur entre les éco-organismes, ne parvient pas à trouver d'accord pour sauver ERP de la faillite. C'est le ministère qui est obligé de trancher pour sauver ce dernier. Il impose ainsi à certaines collectivités de changer d'éco-organisme malgré les contrats entérinés avec les prestataires privés (les entreprises d'insertion et les opérateurs de traitement)¹⁰.

Depuis 2006, les nouvelles filières (textiles, papiers graphiques, meubles) se sont orientées en conséquence vers un seul éco-organisme, malgré les injonctions de la Commission européenne à respecter la mise en concurrence. Cependant, d'autres problèmes sont apparus du fait de ces nouveaux monopoles. Certains éco-organismes ont tardé à mettre en œuvre la récupération des déchets alors qu'elles recevaient les éco-participations. C'est par exemple le cas d'Eco-Mobilier, qui a provisionné 111 millions d'euros d'éco-participations pendant deux ans, avant que la collecte soit effective¹¹. En 2014, l'éco-organisme en charge des papiers, Ecofolio, a réussi à mécontenter respectivement les fabricants, en leur imposant une hausse de l'éco-contribution, et les collectivités locales, car le soutien de l'éco-organisme ne représentait que 20% de leurs coûts – la majorité étant financée par la fiscalité locale. Étant en situation de monopole, l'éco-organisme n'avait pas vraiment à craindre. Cela a conduit à des dépenses supplémentaires pour les collectivités, qui ont dû compenser le faible apport financier d'Ecofolio¹². Par ailleurs, certaines entreprises ont annoncé avoir de grandes difficultés financières car l'éco-organisme tardait à mettre en place la filière de traitement, d'après un responsable d'une collectivité locale en entretien. Elles ne pouvaient donc plus attendre qu'Ecofolio choisisse ses prestataires de traitement et les rémunère pour cela. .

La solution « éco-organisme » n'est pourtant pas obligatoire dans une filière REP. Ainsi, les filières des véhicules hors d'usage et des batteries au plomb ne sont pas gérées par des éco-organismes car elles sont viables économiquement sans l'apport financier des constructeurs – c'est-à-dire que les valorisateurs retirent des bénéfices nets du traitement de ces déchets. Cette solution ne satisfait pas les services de l'État, qui ont du mal à apprécier les performances des filières lorsqu'aucun éco-organisme ne leur rend directement des comptes. Devant ces difficultés variées et nombreuses, l'État s'est repositionné, à partir de la réglementation sur les DEEE en 2005, en intervenant seulement en amont, lors de la construction des filières, ou pour régler des conflits. Positionnement qu'un chargé de mission à l'ADEME juge comme un désengagement important : « Les objectifs du gouvernement sont clairs : ne pas mettre une bille là-dedans, laisser faire et intervenir seulement quand il y a de gros problèmes ». Les services de l'État préfèrent ainsi laisser la concurrence s'exercer librement et ne pas remettre en cause les éco-organismes, qui deviennent progressivement les vrais architectes des filières de collecte des déchets ménagers et professionnels. Non sans effets sociaux et territoriaux.

¹⁰ Localtis, *DEEE : le problème des excédents de collecte pourrait être tranché le 28 avril*, 21/04/2008

¹¹ La Gazette des communes, *Face à Éco-mobilier, les collectivités demandent l'arbitrage du gouvernement*, 19/03/15

¹² ActuEnvironnement, *Pourquoi le recyclage des papiers fonctionne mal*, 18/02/13

Des déficits socio-spatiaux

La notion de responsabilité élargie du producteur représente une amélioration positive en ce qui concerne la gestion des ressources, tant dans l'implication des fabricants que pour la valorisation des déchets, en permettant de traiter des produits grâce à une collecte dédiée. Mais si le principe est séduisant, les applications sont plus décevantes et de nombreux dysfonctionnements sociaux et territoriaux apparaissent.

Une valorisation du déchet renouvelable au détriment d'une consommation sobre

Le premier déficit dans la mise en œuvre de la REP concerne le manque d'objectifs ambitieux de réduction de production de déchets et d'éco-conception. En ce qui concerne la filière des DEEE, les producteurs européens donnent l'impression de s'être débarrassés de cette question en se limitant à la mise aux normes de la directive RoHS13 sur la limitation de six substances dangereuses (le plomb, le mercure, le cadmium, le chrome hexavalent, les polybromobiphényles (PBB), et les polybromodiphényléthers (PBDE)). Concernant la recyclabilité, la réparabilité ou la séparabilité des produits, qui permettent de prolonger leur durée de vie, peu d'initiatives à grande échelle ont été prises. Seules quelques initiatives visant à faciliter le démontage des équipements sont envisagées par les fabricants.

D'une manière générale, pour les filières REP, il n'existe pas de volonté forte des producteurs et des pouvoirs publics de promouvoir l'éco-conception au travers du rôle des éco-organismes. Ces derniers font surtout la promotion du recyclage et de la valorisation, et beaucoup moins de prévention. Cela s'exprime au travers d'objectifs de recyclage quantifiés imposés par la réglementation, alors que les objectifs de prévention sont vagues et imprécis¹⁴. Pour obtenir l'adhésion des producteurs, fabricants et distributeurs, cette mission de prévention s'est révélée dans un premier temps trop ambitieuse et en rupture avec le système productif. L'incitation économique est encore faible, même si des améliorations devraient être introduites progressivement à partir de 2014 concernant la modulation de l'éco-participation dans les cahiers des charges rédigés par le ministère, qui encadrent les agréments des éco-organismes. La rationalité technique et environnementale voudrait ainsi que les produits soient davantage éco-conçus pour diminuer leurs impacts environnementaux et réduire la production de déchets¹⁵. Or, il existe un fort antagonisme entre la logique commerciale des producteurs, dont l'objectif est de vendre plus, et la logique environnementale de réduction des déchets. Privilégier le recyclage et la valorisation des déchets évite de mettre en cause les mécanismes de production et de consommation.

Les éco-organismes ont besoin d'un stock renouvelable de déchets pour alimenter les filières de valorisation matérielle et énergétique (des usines de recyclage aux incinérateurs). Cette production constante de déchet est la parfaite illustration de la théorie de l'« engrenage de la production¹⁶ », qui appréhende le gisement de déchets comme une matière et une énergie renouvelable alimentant tous les acteurs économiques de la filière. Ceci se produit au

¹³ *Restriction of hazardous substances.*

¹⁴ M. Glachant, « Le concept de Responsabilité Élargie du Producteur et la réduction à la source des déchets de consommation », *Annales des mines*, 2005, p. 91-98.

¹⁵ Y. Rumpala, « Une "consommation durable" pour en finir avec le problème des déchets ménagers ? Options institutionnelles, hypocrisies collectives et alternatives sociétales », in P. Matagne (dir.), *Les effets du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 137.

¹⁶ A. Schnaiberg, K. A. Gould, *Environment and society : The enduring conflict*, New York, St. Martin's Press, 1994.

détriment d'un programme plus ambitieux de réduction des consommations de ressources et des impacts environnementaux qui en découlent. Cependant, tous les acteurs ne sont pas d'accord sur les manières de soutenir le développement des filières. Un débat important se déploie à propos des modalités d'organisation de ce maillon essentiel que sont les éco-organismes. L'État soutient les collectivités territoriales selon leurs revendications, pour qu'elles soient une partie prenante du comité de pilotage des éco-organismes¹⁷. Quant aux industriels du recyclage, ils souhaiteraient participer aux préconisations des éco-organismes concernant la recyclabilité des produits mis sur le marché et la libéralisation des matières recyclées¹⁸. Ces propositions sont rejetées farouchement par les distributeurs et fabricants, qui ont la mainmise sur les éco-organismes. Lors d'un entretien avec un industriel du recyclage, ce dernier affirmait que les éco-organismes voient d'un très mauvais œil le partage des compétences, arguant du risque de dilution des responsabilités entre plusieurs acteurs.

De la culpabilisation du « mauvais trieur »

Le deuxième déficit dans l'application de la REP concerne le manque d'implication des consommateurs et des collectivités locales dans les dispositifs. Le consommateur participe au titre de l'éco-participation. Il est en effet sollicité financièrement en amont du processus de la gestion des produits en fin de vie (sachant qu'il y participe aussi financièrement en versant à la collectivité sa contribution pour la gestion des déchets ménagers – il est étonnant que, dans une filière où tous les acteurs économiques récupèrent des bénéfices financiers du tri et recyclage, les usagers soient les seuls à ne pas être rétribués pour leurs efforts). Cette éco-participation fait appel au nouveau paradigme de « consommation durable », qui est moins un levier vers une éco-conception des produits qu'un « art de refiler les responsabilités¹⁹ », voire un « recul de civisme²⁰ » conduisant les citoyens à devenir de simples opérateurs de tri. En effet, le citoyen n'est pas impliqué dans la gestion concrète du dispositif, car le débat est réservé aux professionnels de la filière. De plus, il lui est demandé de modifier son comportement, de faire des efforts et d'être un levier important de la réduction de la consommation des ressources. Aussi assiste-t-on à la mise en œuvre de nombreuses campagnes d'information ayant pour but de moraliser les enjeux du tri, notamment en culpabilisant le « mauvais trieur²¹ ».

Une délocalisation des ressources locales

À l'aval des filières, les éco-organismes n'ont pas l'obligation de respecter le principe de proximité, qui implique de traiter les déchets au plus près des lieux d'abandons. Ils choisissent ainsi des prestataires de traitement selon leur efficacité technique et économique, peu importe qu'il faille parcourir de nombreux kilomètres pour les rejoindre. Un récent programme de recherche a notamment montré que les déchets à forte valeur ajoutée s'exportent très facilement²². À l'opposé, les déchets pondéreux, putrescibles et ultimes (sans grande valeur

¹⁷ ActuEnvironnement, *La commission des filières de responsabilité élargie des producteurs est créée*, 05/01/16

¹⁸ FEDEREC, Livre blanc, 2013.

¹⁹ G. Bertolini, « Responsabilité élargie des producteurs : du principe aux applications », Compendium, ACRR+, date.

²⁰ F. Flipo, A. Boutet, L. Draetta, *Écologie des infrastructures numériques*, Paris, Lavoisier, 2007.

²¹ J.-B. Bahers, « La dimension contradictoire et paradoxale des injonctions adressées aux consommateurs », in É. Anstett, N. Ortar (dir.), *La morale des restes. Jeux de pouvoirs dans nos poubelles*, Paris, Édition Petra, à paraître en 2016.

²² J.-B. Bahers, M. Durand, « L'application du principe de proximité dans la gestion des déchets : divergence d'enjeux sociaux, techniques et environnementaux », Colloque international « Construire les proximités dans un monde global : enjeux territoriaux, organisationnels et sociétaux », Tours, 20-22 mai 2015.

ajoutée) sont éliminés à proximité des lieux de productions. Ainsi, les contraintes environnementales et les opportunités financières liées au traitement des déchets entretiennent des inégalités territoriales importantes.

Par ailleurs, si les collectivités ont longtemps insisté pour la diminution de leurs charges et la participation financière des distributeurs et fabricants, elles regrettent maintenant de n'être plus dans le rôle de décisionnaire principal. Elles sont même devenues des prestataires comme les autres, qui doivent optimiser leur performance technique et économique. Un symptôme de ce processus en cours concerne la rétribution financière : en dessous d'un seuil donné de performance de tri (en termes de taux de récupération et de qualité des déchets issus de la collecte des habitants), certains éco-organismes ont stoppé la collecte dans des collectivités et ne les financent plus de fait²³. Les centres de tri intercommunaux se dirigent ainsi vers une rationalisation avec plus de machines et moins de main-d'œuvre, afin de récupérer et traiter plus efficacement de plus importants gisements. Ces nouveaux centres de tri à haute performance commencent à être en concurrence sur des territoires élargis, car le rayon d'action dépasse les seules collectivités locales pour concerner les régions des bassins de vie ou les régions administratives. Ainsi, les collectivités se dirigeant vers la privatisation de leur service deviennent des concurrentes directes pour capter les flux de déchets.

Conclusion

Les éco-organismes sont devenus centraux pour la compréhension des enjeux d'économie politique des déchets. Ces structures professionnelles contribuent à transformer le fonctionnement des filières de traitement des déchets en introduisant de nouvelles configurations d'acteurs, de nouveaux fonctionnements de marchés et de nouvelles pratiques d'organisation. Elles permettent également d'aborder le principe de prise en compte du cycle de vie des produits « du berceau au tombeau », et d'impliquer les acteurs de la production et la consommation. Cependant, aussi bien les éco-organismes que la REP nécessitent d'être consolidés vers plus de justice socio-spatiale.

En premier lieu, par de nouvelles modalités d'organisation des éco-organismes, notamment dans le prolongement de la création de la Commission des filières de responsabilité élargie des producteurs. Dans ce cadre, les éco-organismes pourraient se constituer en espace de participation de toutes les parties prenantes, plutôt qu'un espace de lutte d'intérêts économiques entre industriels, distributeurs, fabricants et collectivités locales. En second lieu, le dispositif se doit d'être plus incitatif afin de gagner en crédibilité. S'il s'agit seulement de transférer une charge financière du citoyen vers le consommateur, la REP restera un ajustement économique qui ne remettra pas foncièrement en cause le système de consommation et les flux de déchets croissants qui en résultent. Le citoyen devrait pouvoir peser sur ses choix de consommation. De même, un problème subsistera tant que la REP créera des injustices territoriales en matière de transfert de coûts et de ressources liés aux déchets.

Plusieurs évolutions pourraient être envisagées. D'abord, celle consistant à favoriser l'émergence d'éco-organisations locales valorisant la coopération multi-acteurs, et tournées vers les solutions en circuit court en matière de réduction et de réutilisation des déchets. Ensuite, *a contrario* du processus actuel de « modernisation » des centres de tri régionaux, la mise en place d'un maillage d'espaces locaux de récupération et re-fabrication dans tous les

²³ ActuEnvironnement, *Déchets diffus spécifiques : la tension monte entre EcoDDS et les collectivités locales*, 23/03/15

bassins de vies serait souhaitable. Ceci pourrait passer par la création d'ateliers hybrides de stockage de matériaux abandonnés pour surcyclage²⁴, notamment à des fins pédagogiques ou artistiques. De même, on pourrait soutenir davantage les structures de réparation et de revente de seconde main dans des lieux de passages de consommation et distribution (artisans, *fablabs*, etc.). La troisième mutation viendrait à rebours de la privatisation croissante des déchets : dans de nombreux pays européens, les emballages de verre sont par exemple consignés ou séparés pour permettre une rémunération des consommateurs lors de la collecte dans des bornes de tri automatisées. De même, existent des filières informelles de récupération, mais elles restent à la marge des dispositifs réglementaires. Enfin, plutôt que de suivre le mouvement de mondialisation des matières secondaires, il serait intéressant de soutenir les initiatives locales favorisant un bouclage de micro-cycles urbains, comme la valorisation sur site, les nouvelles manufactures urbaines, la mutualisation et le partage d'objets et ressources via des plateformes d'échanges non monétaires entre acteurs économiques.

²⁴ Le surcyclage ou *upcyclage* consiste à récupérer des déchets pour les transformer en produits de qualité supérieure, contrairement au recyclage « matière », qui diminue la qualité intrinsèque du matériau.