

Mission sur l'avenir des filières à responsabilité élargie des producteurs les propositions de Citeo



CITEO

Le nouveau nom
d'Eco-Emballages et Ecofolio

Contexte et périmètre de la mission

Le ministre de la Transition écologique et solidaire a donné le coup d'envoi fin octobre 2017 de l'élaboration de la feuille de route « économie circulaire » qui sera publiée début mars 2018.

Trois mécanismes parallèles doivent permettre de converger sur la rédaction de cette feuille de route :

- Une plateforme de consultation publique ;
- Des ateliers thématiques impliquant les parties prenantes ;
- Une mission sur l'avenir des filières à Responsabilité Élargie des Producteurs (REP) confiée à Jacques Vernier

Les questions posées

Évolution de la responsabilité des producteurs et des Collectivités Locales, vers des filières plus organisationnelles ?

Comment lever les freins à la valorisation de la matière ?

Étendre la responsabilité élargie des producteurs à d'autres produits ?

Avantages et inconvénients de la concurrence entre éco-organismes ?

Pertinence de la séparation entre déchets ménagers et commerciaux dans certaines filières ?

Comment améliorer l'information qui parvient aux citoyens sur les différentes filières ?

Comment mieux influencer sur l'écoconception des produits ?

Quelle régulation par l'Etat ?

Comment mieux définir et sanctionner les objectifs de collecte et de valorisation des déchets assignés aux producteurs ?

Les filières REP à la française

Le principe

Les fabricants, distributeurs, ou importateurs qui mettent sur le marché des produits générant des déchets doivent prendre en charge, notamment financièrement, la gestion de ces déchets.

Basée sur la responsabilité individuelle du producteur, la REP peut être assurée par les metteurs sur le marché de manière individuelle, ou collective **au travers d'un éco-organisme**.

2 types de filières :

- *des filières « financières »* où les metteurs en marché soutiennent financièrement les opérations de collecte, de tri pour recyclage qui relèvent de la compétence des collectivités locales ;
- *des filières « opérationnelles »* où les metteurs en marché prennent directement en charge ces opérations.

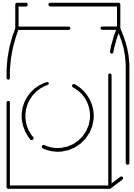
Les objectifs

- Internaliser dans le prix de vente du produit neuf les coûts de gestion de ce produit une fois usagé ;
- Inciter les fabricants à développer la recyclabilité et le recyclage de leurs produits ;
- Participer, aux côtés des collectivités locales, au financement de la collecte sélective et du tri pour recyclage des déchets.

La première filière REP a été mise en place pour la collecte des emballages ménagers en 1992.

Des dispositifs similaires ont été ensuite instaurés pour d'autres produits usagés tels que les piles et accumulateurs, les papiers, les équipements électriques et électroniques (EEE), etc. Il existe 17 filières REP aujourd'hui.

Les filières REP à la française

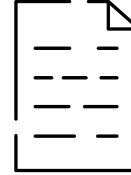


La filière emballages ménagers

Il s'agit d'une filière REP financière mise en place en 1992 sous l'impulsion d'Antoine Riboud, alors président de BSN (futur groupe Danone) et Jean-Louis Beffa, alors président de Saint-Gobain.

En 25 ans, elle a connu de réels succès : passage du taux de recyclage de 18% à 68%, forte progression de l'éco-conception des produits notamment grâce à un allègement constant du poids des emballages (Ex : - 40% pour une bouteille d'eau de 1,5l).

Citeo est agréé sur les filières emballages ménagers et papiers graphiques pour la période 2018 – 2022, agrément charnière dans le basculement de ces filières dans une logique d'économie circulaire plus marquée.



La filière papiers graphiques

Il s'agit aussi d'une filière REP financière mise en place en 2006.

Limitée aux imprimés non sollicités en 2008, elle couvre désormais tous les imprimés papier, gratuits ou non, les papiers à copier, les enveloppes, ainsi que les publications de presse et les imprimés découlant d'une mission de service public. Grâce à l'impulsion d'Ecofolio, cette filière a aussi connu des résultats probants avec un taux de recyclage de 55% en seulement 10 ans.

Les filières REP ont été créées pour gérer la fin de vie des produits.

- ➔ **On leur demande aujourd'hui d'aller bien au-delà en créant des boucles matières compétitive.**
- ➔ **Toutefois nos filières ne disposent pas des leviers suffisants pour se projeter de façon efficace dans ce nouveau modèle.**



Concurrence et régulation

La coexistence de plusieurs éco-organismes agréés au sein de filières REP financières pose la question du périmètre sur lequel peut s'exercer la concurrence, comme l'a relevé l'avis de l'Autorité de la Concurrence du 27/12 2016 dans lequel elle précise : « compte tenu des caractéristiques propres à toute filière « financière », la capacité d'éco-organismes concurrents à agir sur la performance de la filière des emballages ménagers serait susceptible d'atteindre rapidement des limites ».

Ailleurs en Europe, lorsqu'elle a été réussie, la mise en œuvre de la concurrence s'est, en règle générale, traduite par un passage à des filières opérationnelles. Elle a en outre été préparée pendant plusieurs années quand, en France, on y a consacré seulement un an.

La concurrence peut être un puissant stimulant, mais à condition de bénéficier d'un cadre clair et suffisamment souple pour permettre aux éco-organismes de jouer sur la singularité de leur offre.

L'inflation normative constatée ces dernières années dans les cahiers des charges d'agrément ne semble pas compatible avec une réelle concurrence.

Il est ainsi fondamental que l'Etat revienne à un rôle de définition des objectifs assortis d'obligations de résultats tout en laissant aux metteurs en marché la liberté de définir les moyens.

Le statut des éco-organismes

Les éco-organismes jouissent d'un statut original : Citeo est une société anonyme à but non lucratif qui exerce une mission d'intérêt général dans le cadre d'un agrément de l'Etat renouvelé tous les six ans. Les actionnaires de Citeo sont aussi ses clients.

Ce statut particulier est régulièrement attaqué car mal compris.

➔ **Le statut actuel des éco-organismes est la garantie d'une pleine implication des metteurs en marché dans le dispositif**

Le Gouvernement travaille à des évolutions de l'objet social des entreprises vers plus de responsabilité environnementale.

➔ **Les éco-organismes sont de vraies entreprises gérées comme telles, exerçant des missions d'intérêt général au service de la préservation de l'environnement.**

Concurrence et régulation

ENJEU 1

Avantages et inconvénients de la concurrence entre éco-organismes

La concurrence entre éco-organismes peut s'avérer vertueuse pour l'efficacité du dispositif de collecte, tri et recyclage tout en stimulant l'innovation et en réduisant progressivement les charges. Toutefois :

➤ **Dans des filières financières très régulées le champ de la concurrence est trop restreint**

Si on souhaite que la concurrence réponde aux enjeux des objectifs de la REP et des metteurs en marchés, deux conditions minimum sont requises :

➤ **Des filières plus organisationnelles permettant une réelle différenciation et incitant aux investissements**

➤ **Un cadre légal et des moyens de régulation assurant équité et efficacité**

Dans une situation de concurrence, les éco-organismes peuvent-ils maintenir leur caractère non lucratif ?

➤ **Citeo est attaché à son statut non lucratif qui crédibilise sa mission d'intérêt général**

Les activités à but lucratif en dehors du périmètre de la REP, constituent toutefois une piste intéressante de différenciation des offres entre sociétés agréées.

ENJEU 2

Quelle régulation par l'Etat ?

➤ **L'Etat doit mettre fin à l'inflation normative** qui limite la capacité d'initiative des éco-organismes tout en générant une débauche de moyens ainsi détournés des enjeux de développement de la filière.

A titre d'exemple : dans le cadre de l'agrément de la filière emballages ménagers 2022, il existe pas moins de 200 points de contrôle par les cinq Ministères signataires.

Dans une approche libérale qui est consubstantielle aux filières REP :

➤ **L'Etat doit se cantonner à la définition d'objectifs précis et de règles de base claires et équitables.**

➤ **L'Etat doit se recentrer sur ses missions de contrôle** en renforçant ses moyens et ses capacités de sanctions, notamment sur le traitement des « free-riders ».

Dans l'hypothèse d'une filière comptant plusieurs acteurs agréés, le rôle de régulateur exercé par l'Etat doit être questionné. Comme cela a été fait dans d'autres secteurs (télécom, énergie).

➤ **La piste d'une Autorité administrative indépendante doit pouvoir être étudiée à moyen terme .**

Vers des filières plus organisationnelles ?

Les filières REP des emballages ménagers et des papiers graphiques se sont construites sur un partage des responsabilités entre les collectivités locales et les metteurs en marché. En 25 ans, ce modèle a produit des résultats significatifs dans la mise en place d'infrastructures de collecte sélective et de tri couvrant l'ensemble du territoire. Ce modèle a aussi permis d'atteindre des taux de recyclage de près de 70% des emballages et 55% des papiers.

Toutefois, en 25 ans, la gestion des déchets a beaucoup évolué. Le tri devient par exemple une activité toujours plus industrielle qui nécessite des investissements lourds et des bassins de population plus étendus.

En outre, la nécessaire généralisation de l'écoconception des produits et les nouveaux objectifs de recyclage des plastiques impliquent aussi une plus grande adaptabilité des centres de tri. Dans ce contexte, il faut :

➔ **réinterroger les périmètres de responsabilité entre les collectivités locales, les metteurs en marché, les opérateurs du déchet et les industriels du recyclage final**

Des mécanismes d'agrément à revoir

Les éco-organismes sont agréés pour des périodes de six ans.

La première année de la période permet de mettre en place les nouveaux mécanismes tandis que la dernière prépare l'agrément suivant, souvent dans des conditions d'urgence peu propices au dialogue constructif entre parties prenantes. Il est souhaitable de :

➔ **Rendre publics les nouveaux cahiers des charges un an avant le ré-agrément.**

➔ **Revenir sur le principe contre-productif de non-association des éco-organismes à la rédaction du cahier des charges.**

Vers des filières plus organisationnelles ?

ENJEU 1

Les limites du dispositif actuel

L'organisation territoriale française basée sur 36.000 communes, et ce, malgré la création des intercommunalités et des syndicats déchets, a contribué à :

Un éparpillement des décideurs et souvent à une multiplication des outils de tri de taille modeste ;

Une certaine atomisation des flux triés au moment où les industriels du recyclage ont besoin de massification ;

Une visibilité limitée des opérateurs qui freine leurs investissements à l'heure où le tri devient une activité toujours plus industrielle avec des besoins capitalistiques croissants.

ENJEU 2

De nouvelles responsabilités

Accélérer la transition de nos filières vers une économie plus circulaire implique de dépasser ces limites.

Pour évoluer vers un maillage plus efficient des centres de tri, la planification par les Régions est un outil prometteur à condition qu'elle soit ambitieuse et réellement mise en œuvre. Pour cela on peut imaginer de :

➔ **Conditionner les financements publics au respect, a minima, du Plan régional de prévention et gestion des déchets.**

Pour construire une relation tripartite efficace entre les collectivités locales, les opérateurs et Citeo, au service de la modernisation et de la gestion optimisée du tri, nous proposons d'expérimenter :

➔ **Un schéma où l'éco-organisme est partie prenante de la gestion des collectivités locales** inspiré du modèle Belge (voir en annexe).

Pour mener à bien l'extension des consignes de tri, Citeo est prêt à :

➔ **Prendre la responsabilité d'activités de surtri.**

Objectifs et périmètre de la REP

En France, la première filière à Responsabilité Elargie des Producteurs a été mise en place pour la collecte des emballages ménagers en 1992. La filière des papiers graphiques a, elle, été créée en 2006. Ces deux filières ont obtenu des résultats probants avec des taux de recyclage passés de 18% à 68% pour les emballages et à 55% pour les papiers.

Pour autant, entre 2010 et 2016, dans la filière emballages ménagers, le coût total des soutiens aux collectivités est passé d'environ 400 millions à 600 millions pour une augmentation de 4 points du taux de recyclage seulement. Même tendance pour les papiers avec une croissance des coûts de 38% pour une progression de 8% du taux de recyclage. **Cette décorrélation entre soutiens et performances de recyclage pose la question de la pertinence des objectifs fixés à nos filières.**

Au niveau européen, on interroge aussi le périmètre de nos filières. Le Paquet Economie Circulaire va rendre obligatoire le traitement des déchets professionnels dans le cadre de filières REP. La situation de la filière emballages en France est singulière et mériterait une approche différenciée.

Objectifs et périmètre de la REP

ENJEU 1

Des objectifs et des sanctions

Pour les filières emballages ménagers et papiers graphiques, les objectifs de recyclage (respectivement 75% et 65%) sont des objectifs collectifs.

➔ **Avec le partage actuel des responsabilités, les objectifs de recyclage ne peuvent être contraignants**

Dans certains Etats européens comme l'Allemagne, la non atteinte des objectifs de recyclage assignés aux REP est sanctionnée par des pénalités financières. Mais les éco-organismes y disposent de la totalité des leviers.

➔ **Des objectifs contraignants assorties de sanctions financières impliqueraient que les éco-organismes maîtrisent tous les leviers de performance**

Au-delà de l'atteinte des objectifs de recyclage, les mécanismes de sanction prévus pour non respect du cahier des charges (pénalité de 30,000 euros ou retrait de l'agrément) ne sont pas adaptés à la diversité des situations.

ENJEU 2

Périmètre des REP emballages et papiers

Avec 17 filières, la France détient le record du nombre de filières REP. Plusieurs consolidations entre éco-organismes viennent d'intervenir.

➔ **Lorsque les circuits de collecte sont cohérents, des regroupements de filières doivent pouvoir être opérés (ex : emballages & papiers).**

➔ **Toute création de nouvelle filière REP devrait être étayée par une étude d'impacts préliminaire afin d'évaluer les coûts additionnels et les impacts sur le dispositif industriel.**

Le Paquet Economie Circulaire impose désormais de traiter les emballages industriels et commerciaux (DEIC) dans le cadre de REP. En France, des filières de reprises directes par les industriels fonctionnent aujourd'hui de façon très satisfaisante avec des taux de collecte de l'ordre de 90% et des taux de recyclage de 75% en moyenne.

➔ **Citeo n'est pas favorable à l'intégration des DEIC dans la REP emballages ménagers.** Une solution simple permettant d'agrégier les chiffres est plus souhaitable.

Lever les freins à la valorisation de la matière

En 25 ans d'existence Citeo a largement contribué à la construction de filières de recyclage pérennes et compétitives. Parmi les six matériaux gérés par Citeo, quatre présentent à la fois de bons taux de recyclage et de bons niveaux d'intégration de matières premières recyclées : le verre, le métal, le carton et les papiers graphiques.

Les plastiques présentent un niveau de maturité moins important du fait notamment d'une moindre implication des acteurs de l'amont de la chaîne (fabricants d'emballages, producteurs de matière vierge). Avec l'aluminium, les emballages plastiques pâtissent aussi d'une trop faible collecte et, de facto, d'un déficit de massification des gisements vers les filières de recyclage.

En 2017, l'intervention de Citeo sur le marché de la reprise des matériaux représente un montant de 300 millions d'euros. Pour autant, Citeo ne dispose pas des leviers nécessaires pour agir efficacement sur la création ou la consolidation de filières de recyclage lorsque le marché est défaillant.

Lever les freins à la valorisation de la matière

ENJEU 1 :

L'outil industriel de tri

L'impact du tri sur le recyclage est majeur. La modernisation impulsée par Citeo contribuera à la progression des standards qualité qui sont la base des modèles économiques du recyclage.

L'extension des consignes de tri à tous les emballages, en particulier les plastiques, entraîne la constitution de nouveaux flux non pris en charge aujourd'hui par la majorité des centres de tri. Pour dynamiser la création de filières de recyclage sur ces nouveaux flux.

➔ **Citeo est prêt à expérimenter des activités de surtri** qui permettront de garantir des gisements et un niveau de pureté significatifs.

➔ **Pour ces gisements qui ne bénéficient pas de filières de recyclage et qui représentent une valeur négative, Citeo est prêt à assumer un rôle plus proactif dans la commercialisation de la matière.**

ENJEU 2 :

Propriété et commercialisation de la matière

En France les collectivités locales sont propriétaires de la matière sortie des centres de tri et sont totalement responsables de sa commercialisation. Cette situation ne joue pas en faveur de la massification des flux, pourtant incontournable dans la perspective de création de nouvelles filières de recyclage. Il semble intéressant de :

➔ **Etudier la pertinence et la faisabilité d'une plate-forme de commercialisation des matières issues des centres de tri (sans transfert de la propriété de la matière) qui aurait vocation à massifier les lots vers les filières de recyclage.**

Annexe : expérimenter un schéma inspiré du modèle belge

Une relation tripartite inspirée du modèle belge

En Belgique, la filière REP des emballages ménagers est une filière financière gérée par un éco-organisme en situation de monopole : Fost +.

En vue d'optimiser au maximum le dispositif de prévention, collecte et tri, l'éco-organisme, la collectivité locale et l'opérateur de son choix concluent un contrat de prestation en vue d'atteindre des taux de recyclage et de valorisation donnés.

Le contrat-type que Fost + signe avec les collectivités locales comprend en annexe des modèles de cahiers des charges pour la collecte, le tri et l'acquisition de la matière sur la base desquels la région va lancer ses appels d'offres.

Quelle expérimentation en France ?

Dans le cadre de l'agrément en cours et sous réserve d'une modification du cahier des charges qui l'autorise, Citeo pourrait proposer une alternative à son contrat classique aux collectivités locales qui le souhaitent, avec un nouveau type de contrat d'optimisation des performances. Ce contrat alternatif prévoirait :

➔ **Un maintien du mécanisme de soutien régulier s'agissant de la collecte** avec de simples avis de Citeo dans le cadre des marchés ;

➔ **Un accompagnement au pilotage des activités de tri par l'éco-organisme;**

Grâce à sa connaissance des différents dispositifs de collecte et de tri des collectivités françaises, Citeo peut être un tiers de confiance utile. Comme en Belgique, des modèles de cahiers des charges directement intégrés au contrat auraient vocation à servir de point de départ aux appels d'offre par lesquels les collectivités attribuent leurs marchés de tri et de reprise matériaux. Dans ce schéma, la collectivité reste totalement décisionnaire sur le choix de ses prestataires mais ceux-ci sont encadrés par des critères minimums de performances définis par l'éco-organisme.