



# Déchets infos

Actualités, enquêtes et reportages sur la gestion des déchets

N° 279 — 24 juillet 2024

Numéro spécial Rapport d'inspection des REP

[www.dechets-infos.com](http://www.dechets-infos.com)  
Twitter : @Dechets\_Infos

## REP

# Vers une instance de supervision indépendante

**Les inspecteurs proposent une instance qui délivrerait les agréments, recueillerait les données, infligerait injonctions et sanctions, réglerait les différends et conseillerait le gouvernement et le Parlement. Mais avant cela, il faudrait une mission de préfiguration et une loi.**

Après un peu plus de six mois de travaux (contre trois mois prévus initialement), la mission d'inspection sur les filières de REP (responsabilité élargie des producteurs) a rendu son rapport le 18 juillet, soit deux jours après que le président de la République a accepté la démission du gouvernement (voir [le rapport](#)). Le rapport a donc été rendu à Gabriel Attal Premier ministre (puisque c'est sa prédécesseure qui l'avait demandé) alors que celui-ci est chargé de gérer les affaires courantes (et qu'il est en même temps député et chef de groupe à l'Assemblée nationale). Ce rapport volumineux

(340 pages dont près de 300 pages d'annexes) fait un bilan assez sévère du fonctionnement actuel des filières et formule dix propositions pour améliorer ce fonctionnement, hors du cadre actuel.

Côté bilan, le rapport relève qu'un grand nombre de filières n'atteignent pas leurs objectifs. Ainsi, « 40 % du gisement de déchets soumis à une REP échappe encore à la collecte, et 50 % n'est pas recyclé » (voir aussi notre bilan plus détaillé en page 5).

Les inspecteurs considèrent que le cadre institutionnel actuel des filières ne permet pas de faire mieux. Ils proposent donc d'en changer.

## Au sommaire

### ● REP et conflits d'intérêts : deux poids, deux mesures

La mission d'inspection propose une forme de « nationalisation » de la gestion des fonds réparation et réemploi/réutilisation, au nom des conflits d'intérêts des metteurs en marché. Mais elle ne va pas aussi loin pour le fonctionnement général des éco-organismes, pour lequel le problème est le même.

—> p. 3

### ● REP défaillantes : les sanctions difficilement applicables

Le régime des sanctions est complexe. Mais la non-application des sanctions peut aussi être due au « plus haut niveau de la hiérarchie politique et administrative », selon la mission d'inspection.

—> p. 9

*Déchets Infos prend un peu de repos. Prochaine parution le 4 septembre. Bon été à tous !*

Ce changement est, selon la mission, rendu d'autant plus nécessaire que le périmètre des REP est amené à croître de façon importante dans les années à venir : « *Entre 2022 et 2030, l'atteinte des objectifs des cahiers des charges impliquerait une multiplication par cinq des tonnages collectés, par trois des tonnages recyclés, et par neuf des tonnages réemployés.* » Ceci devrait générer une hausse du budget total des REP de 6 Md€ entre 2022 et 2024, alors que ce budget était de 1,8 Md€ en 2021.

## Indépendante

Pour permettre le développement attendu des filières de REP dans de bonnes conditions, la principale proposition de la mission est, comme on l'avait pressenti (voir [Déchets Infos n° 267](#)), la création d'une instance de régulation des filières qui pourrait avoir le statut d'une autorité administrative indépendante (AAI) ou d'une autorité publique indépendante (API). La différence entre les deux tient à leur statut : l'AAI n'a pas de personnalité juridique et n'est pas responsable (c'est l'État qui est responsable pour elle) ; l'API a la personnalité juridique et est responsable.

L'instance imaginée par les inspecteurs serait chargée du pilotage des filières en recueillant et en mettant à la disposition du public les données les concernant, notamment sur leurs performances. C'est elle qui délivrerait les agréments des éco-organismes et des systèmes individuels et contrôlerait leur application. Les agréments seraient sans limitation de durée mais pourraient évoluer au fil du temps. L'instance assumerait la régulation des filières en gérant les différends entre les parties prenantes (éco-organismes, opérateurs, collectivités ter-



Photo : P. Tournéboeuf, Arcom

**Le rapport des inspecteurs propose de créer une instance de régulation qui aurait un statut d'autorité administrative indépendante (AAI) ou d'autorité publique indépendante (API) — comme l'Arcom, dont on voit ici le siège.**

ritoriales...). Et elle devrait avoir, selon la mission, un rôle de conseil en étant consultée sur les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs aux REP.

Dans le cadre de sa fonction de pilotage des REP, l'instance disposerait d'un pouvoir d'enquête sur les acteurs des filières, ainsi que la responsabilité d'appliquer en cas de besoin un système gradué de sanctions, notamment en cas de non-atteinte de leurs objectifs.

Le rapport justifie ce pouvoir d'enquête et de sanctions et la nécessité que l'instance soit indépendante en particulier par le constat que jusqu'à présent, presque aucune sanction n'a été infligée à un éco-organisme ou un système individuel, alors que les cas de non-respect des cahiers des charges sont nombreux, notamment pour ce qui est de l'atteinte des objectifs fixés (lire en page 5). L'absence de sanction s'explique, selon le rapport, notamment par la complexité du dispositif actuel de sanctions (lire aussi en page 9). Mais la mission note aussi que « *dans la pratique de*

*l'univers des REP, de fait, les décisions sont prises au plus haut niveau de la hiérarchie politique et administrative* ». La mission semble ainsi suggérer, en creux, que le « *plus haut niveau de la hiérarchie politique et administrative* » a pu, dans le passé, bloquer la possibilité de sanctions contre certains acteurs.

## Loi et préfiguration

Selon le rapport, la création d'une instance telle qu'imaginée ne peut passer que par une loi. Elle devrait être précédée d'une mission de préfiguration. En l'état, le rapport évalue à environ 20 M€/an et 100 équivalents-temps-plein les ressources dont l'instance devrait disposer pour remplir ses missions. Une partie du budget pourrait provenir des actuelles redevances de financement de la direction de supervision des REP (DSREP) de l'Ademe (6 à 7 M€ en 2023). Mais l'autre partie devrait être fournie par l'État car le mécanisme de la redevance pour service rendu ne permet pas à celui qui la reçoit de travailler en toute indépendance. Compte tenu des préalables

nécessaires indiqués par le rapport (mission de préfiguration, loi...), on voit mal com-

ment la création de l'instance — si elle est décidée par le pouvoir politique... — pour-

rait intervenir avant au grand minimum un an, et probablement deux ans ou plus. ●

# Conflits d'intérêts : deux poids, deux mesures

**La mission d'inspection propose une forme de « nationalisation » de la gestion des fonds réemploi/ réutilisation et réparation, gestion qui serait confiée à l'Ademe. Mais elle ne fait pas la même proposition pour le conflit d'intérêts plus général qui affecte les éco-organismes.**

Le rapport de la mission d'inspection le dit sans ambages dans sa synthèse : « *La gouvernance des éco-organismes par les metteurs en marché leur permet de privilégier le niveau des éco-contributions plutôt que l'atteinte des objectifs [...].* » Elle « *entre [ainsi] en contradiction directe avec la priorité donnée à la durabilité, au réemploi et à la réparation* ». Dit plus brutalement, les éco-organismes essaient surtout de permettre à leurs adhérents de faire des économies sur les contributions qu'ils ont à payer, ce qui se fait au détriment de l'atteinte des objectifs (moins de moyens consacrés à la collecte, au recyclage, à l'éco-conception, etc.).

## Capitalistique

Ce que pointe la mission ici, c'est ce que de nombreux observateurs dénoncent pour certains depuis l'origine des filières de REP « à la française », à savoir le conflit d'intérêts inhérent à leur montage capitalistique et que l'on peut résumer ainsi :

- les metteurs en marché sont actionnaires des éco-organismes ;
- plus une filière « marche », c'est-à-dire en particulier plus elle collecte et recycle, plus il y a de tonnages à prendre en charge et plus cela coûte (en soutiens, en frais opérationnels de collecte, tri,

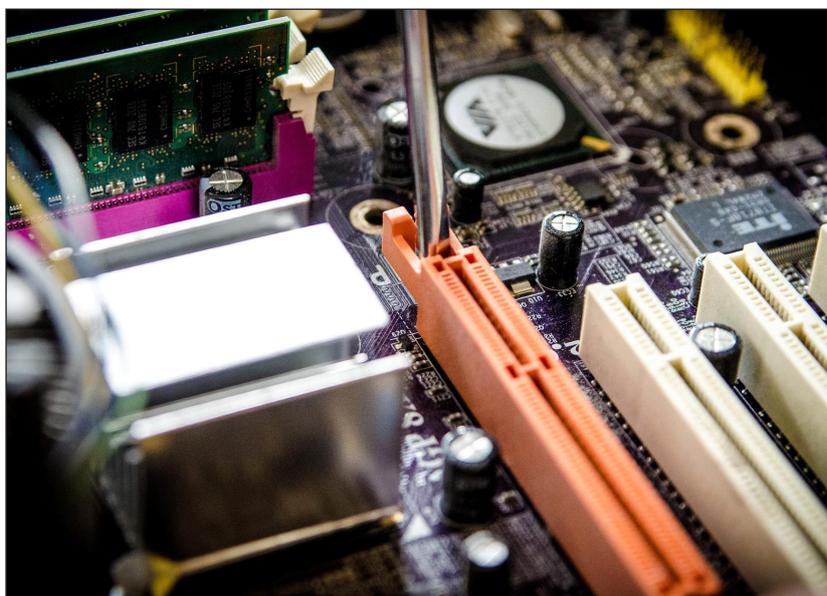


Photo : Michal Jarmoluk via Pixabay

**Le rapport propose que la gestion des sommes recueillies pour les fonds réparation et pour les fonds réemploi et réutilisation soit confiée à l'Ademe, compte tenu des conflits d'intérêts qui touchent les metteurs en marché sur ces sujets.**

dépollution, traitement...) ; ● plus la filière coûte, plus les éco-organismes ont besoin d'argent pour se financer, et plus ils doivent donc demander de contributions à leurs adhérents, dont les principaux sont aussi leurs actionnaires. Ainsi, sur un strict plan financier à court terme, les actionnaires des éco-organismes n'ont pas intérêt à ce que leur filière de REP « marche ». Ce conflit d'intérêts n'est probablement pas pour rien dans le fait qu'un grand nombre de filières de REP n'atteignent pas leurs objectifs — ce que dit à demi-mot le rapport.

Ce constat fait, la mission se concentre ensuite sur un domaine particulier des REP en soulignant que « *ce risque [de conflit d'intérêts] est particulièrement important en matière de prévention des déchets (réduction des mises sur le marché pour les emballages ménagers, durabilité, réparabilité et réemploi)* ». Car, explique-t-elle, « *l'allongement de la durée de vie des produits* », permise notamment par les opérations de réparation, de réemploi, de réutilisation, d'éco-conception, « *peut réduire les ventes et diminuer les recettes des producteurs* ».

Face à ce double conflit d'intérêts (le second, sur la réparation, le réemploi et la réutilisation, n'étant qu'une déclinaison particulière du premier, dû au montage capitalistique des éco-organismes), la mission propose deux réponses différentes.

#### « Nationalisation »

Pour la réparation, le réemploi et la réutilisation, elle propose que la gestion des fonds qui y sont consacrés ne soit plus dévolue aux éco-organismes mais à l'Ademe, supposée être neutre, en tout cas indépendante des intérêts économiques des producteurs. Ainsi, si cette proposition est mise en œuvre, les éco-organismes devront continuer à financer, via les contributions qu'ils demandent à leurs adhérents, les fonds réparation et les fonds réemploi et réutilisation, mais ils n'auront plus de pouvoir de décision sur l'usage des sommes recueillies. On aurait ainsi une forme de nationalisation des fonds en question, ou du moins de leur usage.

Pour le conflit d'intérêts plus général, plus vaste et plus prégnant qui concerne le montage capitalistique des éco-organismes et donc le fonction-

nement général des filières, rien de tout cela. La mission se contente — si on peut dire — de proposer une instance de régulation indépendante, qui serait donc chargée en quelque sorte de contrer les effets de ces montages capitalistiques par un système d'injonction et de sanctions. En balance de la propension des éco-organismes à limiter les montants des contributions qu'ils doivent demander à leurs adhérents, il y aurait la menace des sanctions et les contraintes imposées par l'instance de régulation.

Donc pour deux problèmes identiques — un général et un particulier, mais de même nature, avec le même mécanisme —, la mission propose deux réponses différentes, sans expliquer pourquoi. Les inspecteurs ont peut-être craint une trop forte opposition s'ils avaient proposé la « nationalisation » de la gestion de toutes les contributions et de leur usage, plutôt que de le faire seulement pour les fonds réemploi/réutilisation et pour les fonds réparation...

Il y a quelques années, l'auteur de ces lignes avait été interrogé, comme d'autres, dans le cadre de la réalisation d'un autre rapport sur les REP

(déjà...). Nous avons alors indiqué que pour contrer le conflit d'intérêts lié au montage capitalistique des éco-organismes, il nous semblait nécessaire de confier la gestion des contributions perçues auprès des metteurs en marché à un tiers indépendant, par exemple l'Ademe, ou un établissement public dédié à cette mission. On nous avait alors regardé comme si nous propositions une révolution de type collectiviste. ;-)

#### Micro-révolution

Avec sa proposition sur les fonds réparation et réemploi d'une part, et réparation d'autre part, la mission d'inspection s'engage dans une sorte de micro-révolution sur les REP, mais uniquement sur une partie précise des REP, très circonscrite. Et elle se garde bien de suggérer de faire pareil pour l'ensemble du fonctionnement des REP.

Toutefois, si la proposition de la mission est mise en œuvre, elle constituera un précédent. Il sera alors intéressant d'observer ce qu'il génère, à la fois en termes d'effets pratiques et de discours sur les filières et leur fonctionnement. ●



l'éch  
circulaire

Prévention, réemploi, réutilisation, reconditionnement,  
recyclage émergent...

Tous les 15 jours

[lecho-circulaire.com](http://lecho-circulaire.com)



Photo : © Le Relais

## REP

# Plus de 800 000 tonnes échappent aux filières

**Un grand nombre de filières de REP n'ont pas atteint leurs objectifs de collecte en 2022, avec plus de 800 000 tonnes non collectées. La plupart de ces tonnages sont à la charge des collectivités, pour un coût proche de 150 M€/an.**

Le rapport de la mission d'inspection sur les filières de responsabilité élargie des producteurs (REP) fait le constat des résultats globalement assez médiocres des éco-organismes, en particulier pour ce qui est du respect des objectifs de collecte (lire en page 1). Mais le rapport détaille peu ces manquements. *Déchets Infos* s'y colle donc, avec les données disponibles.

### Fraîcheur

Le site Internet de l'Ademe consacré aux [filières de REP](#) permet, pour chaque filière, de retrouver les textes applicables et les principales données, dont les objectifs de collecte et les quantités effectivement collectées. Toutefois, les données de collecte dis-

ponibles en ce mois de juillet ne sont pas de la plus grande fraîcheur puisqu'elles portent sur l'année 2022.

Nous nous sommes concentrés sur les principales filières ayant déjà quelques années d'existence. Les autres (dont la filière des produits et matériaux de construction du bâtiment, dite PMCB) sont trop récentes pour en dresser un bilan (voir le tableau page 8). Quelques filières atteignent leurs objectifs ou sont au-delà. C'est le cas par exemple d'EcoDDS, agréé pour les catégories 3 à 10 des DDS (déchets diffus spécifiques), et qui a collecté 47 064 tonnes en 2022, alors que son objectif était de 40 000 tonnes, soit un dépassement de près de 18 % de l'objectif.

La filière des médicaments non utilisés (MNU) a collecté en 2022, via son éco-organisme Cyclamed et les officines partenaires, 9 415 tonnes pour un objectif de 8 311 tonnes, soit un dépassement de son objectif d'un peu plus de 13 %.

### Mal classée

D'autres filières ont dépassé, en 2022, leurs objectifs de collecte, mais de façon moins marquée : celle des petits appareils extincteurs alias PAE (+ 5,2 % par rapport à son objectif), celle des lubrifiants alias huiles minérales (+ 2,4 %) et celle des DASRI (déchets d'activités de soins à risques infectieux piquants, coupants et tranchants des patients en auto-traitement ; + 2,2 %).

D'autres filières n'ont pas atteint leurs objectifs. En pourcentage de ses objectifs, la plus mal classée est celle des textiles, linges et chaussures (TLC) et de l'éco-organisme Refashion, avec un écart de 38,4 % (autrement dit, elle a collecté 38,4 % de moins que son objectif). Elle est suivie par la filière des DEEE (déchets d'équipements électriques et électroniques) avec un écart de 31,4 %, et par celle des piles et accumulateurs portatifs avec un écart de 14,7 %.

### Petits gisements

En valeur absolue, autrement dit en tonnages, c'est la filière des DEEE qui était la plus loin de son objectif en 2022 avec près de 440 000 tonnes manquantes. Viennent ensuite la filière des emballages ménagers (près de 168 000 tonnes manquantes), celle des TLC (157 000 tonnes manquantes), les papiers graphiques (près de 84 000 tonnes manquantes) et les déchets d'éléments d'ameublement alias DEA (près de 25 000 tonnes manquantes).

Sur les filières que nous avons investiguées, le total des tonnes « manquantes », qui auraient dû être collectées et ne l'ont pas été, s'élève ainsi à plus de 870 257 tonnes.

Pour les filières qui ont dépassé leurs objectifs, le total des tonnages excédentaires est, lui, beaucoup plus faible : un peu plus de 6 000 tonnes. Mais c'est assez logique car il s'agit de filières à petits gisements.

En termes de coûts, si l'on fait l'hypothèse que l'ensemble des tonnes « manquantes » ont été prises en charge par le service public des déchets, généralement dans les flux de déchets résiduels, le surcoût total, pour les collectivités, de cette non-collecte par les



Photo : Olivier Guichardaz

*La filière des emballages et des papiers est relativement peu éloignée de ses objectifs de collecte (en pourcentage des objectifs). Mais compte tenu de l'importance du gisement et de l'ancienneté de la filière, les conséquences matérielles et financières de ces écarts sont importantes.*

filières s'élèverait à plus de 220 M€, soit environ 3,3 €/habitant/an (nous prenons comme hypothèse que le coût de gestion des déchets résiduels est égal au coût aidé médian de gestion des ordures ménagères résiduelles tel que mesuré par le dernier [référentiel des coûts du service public de gestion des déchets](#), publié par l'Ademe et portant sur 2020, soit 253 €HT). Cependant, on ne peut pas raisonner ainsi pour toutes les filières.

Pour certains déchets, il est assez clair que s'ils ne sont pas pris en charge par les filières de REP dont ils relèvent, ils se retrouvent en très grande majorité dans les déchets résiduels, à la charge des collectivités. C'est le cas en particulier pour les emballages ménagers, les papiers gra-

phiques, les MNU, les TLC, les piles et accumulateurs, les DDS, les DEA (mobilier)...

### Filières illégales

En revanche, c'est sensiblement moins vrai pour les DEEE. En effet, une étude menée successivement en 2019 et 2021 par les éco-organismes (étude dite « gisement ») a montré qu'une partie du gisement (21 % en 2021) est captée par des filières illégales de traitement (voir [l'étude de 2021](#)). Les déchets en question sont alors recyclés, mais le plus souvent sans être dépollués. Une autre partie (4 %) est exportée. Dans l'un et l'autre cas (filières illégales et exportations), soit 25 % du gisement, ces DEEE ne sont alors pas à la charge des collectivités territoriales. La partie qui n'est pas triée

(ou pas correctement) et qui est à la charge des collectivités représentées, selon l'étude, 12 % du gisement en 2021, soit 179 000 tonnes, dont les deux tiers environ se retrouvent dans les OMR, un gros quart dans les déchetteries (principalement dans les bennes tout-venant) et 9 % dans les collectes sélectives d'emballages et de papiers.

Ainsi, si on fait abstraction des DEEE qui sont gérés hors service public, le total des tonnes non prises en charge par les filières alors qu'elles auraient dû l'être et qui ont finalement été à la charge du service public s'élève à un peu plus de 615 000 tonnes pour 2022 (9,2 kg/habitant/an), soit un coût total pour les collectivités presque 156 M€ (2,33 €/habitant/an). ●



Photo : Olivier Guichardaz

**La majeure partie** des déchets « manqués » par les filières de REP finissent dans les déchets résiduels (ordures ménagères résiduelles ou bennes tout-venant), à la charge des collectivités territoriales.

## La pertinence des objectifs des REP en question

**Ne pas atteindre les objectifs de collecte ou de recyclage n'est pas obligatoirement nocif pour l'environnement.**

Si les objectifs d'une filière ne sont pas atteints, on peut mettre en cause les acteurs de la filière, notamment son ou ses éco-organismes, pour leurs actions insuffisantes ou insuffisamment efficaces. Mais on peut aussi questionner les objectifs eux-mêmes, la façon dont ils sont fixés et leur pertinence, en particulier sur le plan environnemental.

Certains objectifs des filières sont fixés par les autorités françaises (quand il s'agit de filières d'initiative française), d'autres par l'Union européenne (quand il s'agit de filières obligatoires dans l'UE).

Au niveau français, depuis des années, nous n'avons pas vu une seule étude sérieuse qui s'efforcerait de déterminer le « juste objectif », autre-

ment dit un objectif qui serait suffisamment ambitieux pour permettre une bonne protection de l'environnement, mais pas trop ambitieux pour ne pas générer des coûts démesurés pour un bénéfice environnemental mince ou nul, voire négatif. On sait en effet de manière générale que si on dépasse un certain niveau de collecte et de recyclage, les moyens techniques, humains, énergétiques et autres que l'on doit consacrer aux tonnes marginales peuvent générer plus d'impacts environnementaux négatifs que positifs (voir [Déchets Infos n° 274](#)). Il y a donc, dans l'absolu, pour chaque filière et pour chaque contexte (type d'énergie utilisé, densité de la population qui détermine en partie l'efficacité de la collecte, etc.), un

optimum environnemental et technico-économique.

Jusqu'au début des années 2000, cette notion était prise en compte. C'est au nom de cette idée qu'avait par exemple été réalisée, au niveau européen, l'étude dite « Pira-RDC » (du nom des deux bureaux d'études qui en avaient été chargés) sur les optimums en matière de collecte et de recyclage des emballages.

Depuis, cette notion d'optimum a complètement disparu et les objectifs paraissent fixés le plus souvent au doigt mouillé, sans que semblent questionnée leur pertinence. La mission d'inspection sur les REP n'a pas abordé cette question ni interrogé la pertinence des objectifs fixés et de la manière dont ils sont fixés. Dommage. ●



## Résultats des principales filières de REP par rapport à leurs objectifs

	Objectifs				Réalisé			
	Année de référence de l'objectif	Nature de l'objectif	Unité de l'objectif	Objectif	Unité de ce qui a été réalisé	Réalisé en 2022	Écart entre l'objectif et ce qui a été réalisé, en tonnes	Écart entre l'objectif et ce qui a été réalisé, en %
<b>DBPS (bateaux)</b>	2022	Collecte	Nb de bateaux	5900	Nb de bateaux	2 980		-49,5
<b>DASRI</b>	2022	Collecte	% du gisement	80	% du gisement	81,8	22	2,2
<b>DEA (mobilier)</b>	2022	Collecte séparée	% du gisement	40 <sup>(1)</sup>	% du gisement	39,2 <sup>(1)</sup>	-25 892	-2,0
<b>Emballages ménagers</b>	2022	Recyclage	% du gisement	75	% du gisement	72	-167 926	-4,0
<b>Papiers graphiques</b>	2021	Recyclage	% du gisement	65	% du gisement	60,1	-83 966	-7,5
<b>DEEE ménagers</b>	2022	Collecte	% du gisement	65	% du gisement	44,6 <sup>(2)</sup>	-438 980	-31,4
<b>Lubrifiants</b>	2022	Collecte	% du gisement	50	% du gisement	51,2	4 909	2,4
<b>MNU (médicaments)</b>	2022	Collecte	% du gisement	70 <sup>(3)</sup>	% du gisement	79,3	1 104	13,3
<b>Piles et accumulateurs</b>	2022	Collecte	% du gisement	45	% du gisement	38,4	-2 404	-14,7
<b>DDS (catégories 3 à 10)</b>	2022	Collecte	kg/hab/an	0,6 <sup>(4)</sup>	kg/hab/an	0,7 <sup>(4)</sup>		
	2022	Collecte	Tonnes	40 000	Tonnes	47 064	7 064	17,7
	2022	Recyclage	% de la collecte	5	% de la collecte	2,02		
	2022	Valorisation	% de la collecte	90	% de la collecte	88,21		
<b>Extincteurs</b>		Collecte	% du gisement	21 <sup>(5)</sup>	% du gisement	22,1 <sup>(5)</sup>	19	5,2
<b>Produits pyrotechniques</b>		Collecte	% du gisement	21 <sup>(6)</sup>	% du gisement	56 <sup>(6)</sup>	25	166,7
<b>Textiles</b>	2022	Collecte	% du gisement	50	% du gisement	30,8	-157 168	-38,4

 Source des données : <https://filieres-rep.ademe.fr>. Calculs et présentation : Déchets Infos

### Lecture :

En 2022, la filière DASRI a collecté 22 tonnes de plus que son objectif. Elle était donc 2,2 % au-dessus de son objectif.

La même année, la filière DEA a collecté 25 892 tonnes de moins que son objectif. Elle était donc 2 % en dessous de son objectif.

### Notes :

1. Objectif pour 2023, collecte réalisée en 2022.
2. Hors panneaux photovoltaïques (les quantités de panneaux collectées en 2022 s'élevaient à environ 3500 tonnes).
3. A partir de 2024.

4. Objectif pour 2023, collecte réalisée en 2022.

5. Objectif pour 2024. Le pourcentage de collecte réalisée est calculé sur la base de 388 tonnes mises sur le marché et de 1756 tonnes collectées.

6. Objectif pour 2024. Le pourcentage de collecte réalisée est calculé sur la base de 71 tonnes mises sur le marché et de 40 tonnes collectées.

<b>Total de l'écart par rapport à l'objectif, en tonnes</b>	<b>870 257</b>
---	----------------

# REP défaillantes Des sanctions difficilement applicables

**Le régime des sanctions encourues par les éco-organismes qui n'atteignent pas leurs objectifs est complexe et donc difficilement applicable. Mais la non-application peut aussi être due au « plus haut niveau de la hiérarchie politique et administrative », selon la mission d'inspection.**

Jusqu'à 2020, lorsqu'un éco-organisme n'atteignait pas son objectif de collecte ou tout autre objectif qui lui était fixé par son cahier des charges, il risquait soit une amende de 30 000 € (autrement dit, une piqûre de moustique sur une peau d'éléphant), soit le retrait de son agrément (ce qu'on appelait « la bombe atomique »). Résultat : aucune sanction n'était jamais infligée à un éco-organisme. Seul ERP (filiale DEEE) s'était vu refuser le renouvellement de son agrément, mais pour des motifs qui n'apparaissaient pas très clairs et qui, du reste, pouvaient sembler potentiellement discriminatoires, compte tenu des nombreux manquements de presque tous les autres éco-organismes, de la filière DEEE ou des autres filières.

Comme les dépenses d'un éco-organisme sont fonction principalement de ses performances de collecte et de recyclage (plus il collecte et recycle ou fait recycler, plus il dépense en soutiens ou en frais opérationnels), les éco-orga-

nismes avaient tout intérêt à ne pas atteindre leurs objectifs, pour permettre à leurs adhérents de faire des économies sur leurs contributions. C'est le conflit d'intérêts majeur des filières de REP : plus la filière « marche », plus cela coûte à ceux qui sont chargés de faire en sorte qu'elle marche... (lire aussi en page 3).

## Inciter

Depuis la loi anti-gaspillage et pour l'économie circulaire (AGEC) de février 2020, les éco-organismes qui n'atteignent pas certains de leurs objectifs, dont les objectifs de collecte, peuvent se voir infliger différentes sanctions censées les inciter à ne pas fonctionner ainsi ([article L541-9-6 du code de l'environnement](#)). La sanction qui a souvent été mise en avant, c'est que les éco-organismes devraient dépenser une fois et demi ce que la non-atteinte de leurs objectifs leur aura fait économiser. Par exemple, si un éco-organisme se situe 2 points en dessous de son objectif de collecte, et que

chaque point de collecte lui fait économiser 10 M€, l'éco-organisme devrait dépenser 20 M€ (2 points x 10 M€) + 50 %, soit 30 M€.

Le problème est que dans les faits, ce n'est pas exactement comme cela que ça se passe. En effet, selon l'article L541-9-6, le ministre « propose » à l'éco-organisme qui n'atteint pas ses objectifs « de prendre des engagements de nature à compenser les écarts constatés ». Et le « montant financier [...] alloué à la réalisation des engagements proposés » doit correspondre aux sommes économisées « majoré[es] d'au moins 50 % ».

Mais l'éco-organisme peut refuser la proposition du ministre. Ou il peut prendre les engagements demandés mais ne toujours pas parvenir aux objectifs. Ou prendre des engagements que le ministre refuse.

Dans ce cas, c'est un autre régime de sanction qui est mis en œuvre :

- soit une amende administrative ;

- soit une astreinte (de maximum 20 000 €/jour) ;
- soit la suspension ou le retrait de l'agrément.

La suspension ou le retrait de l'agrément, comment on l'a dit, c'est « la bombe atomique » ; on est content de l'avoir mais il vaut mieux ne pas avoir à s'en servir. En effet, dans ce type de situation, les pouvoirs publics seraient probablement aussi gênés que l'éco-organisme, voire plus, puisque pendant un temps, les metteurs en marché ne pourraient plus contribuer, les collectivités ne pourraient plus percevoir de soutiens, et en filière « opérationnelle », les déchets ne pourraient plus être collectés et traités, etc. Certes, la loi a aussi prévu ce type de cas, avec des éco-organismes qui pourraient être appelés à suppléer au non-agrément d'un autre, même dans une autre filière que la leur. Mais en pratique, ce serait très loin d'être simple, le passage de témoin à l'éco-organisme « suppléant » prenant probablement quelques semaines.

### Milliard

L'astreinte de 20 000 € maximum par jour (600 000 €/mois, ou 7,3 M€/an si le problème dure ce temps-là), ça peut dissuader un petit éco-organisme. Mais pour un gros éco-organisme comme Citeo, qui a un budget de près d'un milliard d'euros, ça ne représente presque rien : 7,3 M€ (365 jours d'astreinte), c'est ± 0,8 % du budget annuel de Citeo.

Reste l'amende administrative. Selon l'article L541-9-6, elle peut représenter jusqu'à « 10 % du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets » (déduction faite des recettes, notamment de vente de matériaux) ou 10 % des contributions perçues, ce qui peut faire beaucoup. Par exemple, pour Citeo, cela pourrait aller, pour des man-



Photo : Pixabay

**A l'heure actuelle, seule la filière dite des mégots a été sanctionnée, alors que les manquements des éco-organismes sont légion, et depuis des années.**

quements graves, jusqu'à 90 M€ voire un peu plus, puisque le total des contributions qu'il perçoit est supérieur à 900 M€.

Mais pour l'instant, on est manifestement assez loin de commencer à envisager d'appliquer une telle amende. Concernant la filière emballages et papiers, par exemple, dont les objectifs de recyclage ne sont pas atteints depuis des années, les pouvoirs publics n'ont encore jamais appliqué une seule sanction. Idem pour la filière des DEEE ou celle des textiles, qui sont très loin de leurs objectifs.

Jusqu'à présent, la seule sanction pécuniaire appliquée à un éco-organisme a été l'astreinte infligée à Alcome, l'éco-organisme des produits du tabac (filiale dite « mégots » ; voir [Déchets Infos n° 275](#)). Elle est due, selon les pouvoirs publics, à la non-présentation dans le temps imparti d'un projet de contrat-type pour les soutiens portant sur un dispositif parti-

culier de collecte, les cendriers de rue (motif dont Alcome conteste le bien-fondé). Autrement dit, elle ne porte pas sur la non-atteinte d'un objectif, notamment d'un objectif environnemental, mais sur la non-présentation d'un document (lequel peut, certes, permettre d'atteindre les objectifs environnementaux via un canal particulier de collecte).

### Mauvaise presse

Cette sanction (100 €/jour du 21 au 30 novembre 2023, puis 7 500 €/jour ensuite) a été appliquée jusqu'au 2 mai 2024, atteignant ainsi au total 1,156 M€, soit 7,4 % du chiffre d'affaires d'Alcome pour 2023 — un pourcentage important. Mais il faut rappeler qu'Alcome est un des plus petits éco-organismes par le montant des contributions qu'il perçoit, et donc des soutiens qu'il verse. Et il est financé par les industriels du tabac, qui sont parmi les industriels qui ont le plus mauvaise presse.

On peut donc se demander si les pouvoirs publics ne se sont autorisés à sanctionner Alcome à la fois :

- « pour l'exemple » ;
- pour montrer qu'ils peuvent le faire ;
- parce que ses adhérents ont une mauvaise image dans le grand public ;
- et enfin parce qu'il est beaucoup plus compliqué pour

eux de sanctionner les autres éco-organismes, notamment en raison de leur poids économique et de leur plus grande capacité de lobbying. Cet état de fait semble ne pas avoir échappé à la mission d'inspection. Dans son rapport, à propos des sanctions, elle note que « dans la pratique de l'univers des REP, de fait, les décisions sont prises

au plus haut niveau de la hiérarchie politique et administrative ». Manière de laisser entendre que certains metteurs en marché parviennent à peser sur lesdites décisions, « au plus haut niveau ». Une instance indépendante chargée de sanctionner en cas de besoin serait, en principe, à l'abri de telles pressions. En principe... ●

## Une virgule manque et la sanction est dénaturée

**Un erreur de virgule dans la loi AGEC rend théoriquement inopérante l'amende administrative prévue pour les éco-organismes qui ne se conforment pas à leurs objectifs. Mais en pratique, une contestation de l'amende ferait probablement chou blanc.**

Le Code de l'environnement prévoit ([article L541-9-6](#)) qu'un éco-organisme qui n'atteint pas ses objectifs et qui refuse de prendre des engagements visant à corriger cet état de fait, ou qui prend des engagements mais ne les tient pas, peut se voir infliger une amende administrative pouvant atteindre jusqu'à « 10% du montant annuel total des charges relatives à la gestion des déchets, déduction faite des recettes éventuelles issues de la gestion de ces déchets ou des contributions perçues ».

### Absurde

Si on lit bien cette phrase, cela veut dire que la base de calcul du montant maximal de l'amende est le montant annuel des charges de gestion des déchets, déduction faite :

- soit des recettes liées à la gestion des déchets (recettes de vente des matériaux, notamment) ;
- soit du montant total des contributions perçues.

Ce qui, en fait, est absurde car les contributions, en général,



Photo : © Assemblée nationale

**C'est après l'adoption d'un amendement « rédactionnel » en commission, à l'Assemblée nationale, que la virgule fatidique a malencontreusement disparu. Une erreur matérielle, donc.**

sont supérieures aux charges de gestion des déchets, la différence étant constituée des frais de structure, des coûts de communication, etc.

Par exemple :

- si un éco-organisme a 100 M€/an de frais de gestion des déchets ;
- et qu'il perçoit, pour financer cela, 102 M€ de contributions (les 2 M€ de différence lui per-

mettant de payer ses frais généraux : personnel, frais de siège, frais divers...);

- alors, le montant maximum de son amende administrative serait de 10 % de la différence entre 100 M€ et 102 M€, soit 10 % de – 2 M€, ce qui fait – 200 000 €, autrement dit une amende négative...

On se doute que le législateur, dans sa sagesse, n'a pas volontairement créé un tel dispositif, dénué de portée pratique. Après enquête, nous avons trouvé la source de cette absurdité.

### Exposé des motifs

A la base, le principe de l'amende de 10 % a été créé par un amendement au Sénat de la sénatrice Marta de Cidrac (voir l'amendement). Son amendement était clair : l'amende administrative pouvait atteindre :

- soit 10 % du montant des charges de gestion des déchets (moins les recettes, notamment de matériaux) ;

- soit 10 % du montant des contributions.

C'est d'ailleurs clairement indiqué dans l'exposé des motifs de son amendement.

Mais à l'Assemblée, à la suite d'un amendement « rédactionnel » (destiné à rendre le texte plus clair ou à lever une ambi-

guité) déposé par la députée et rapporteure du projet de loi Stéphanie Kerbarh (voir l'amendement), les services administratifs de l'Assemblée, en établissant le texte final de la loi incluant tous les amendements, ont supprimé, probablement sans s'en apercevoir, ou sans en percevoir les conséquences, une virgule essentielle à l'interprétation du texte (l'évolution du texte au fil des débats est visible ici). On a donc affaire à ce qu'il est convenu d'appeler une erreur matérielle, mais en l'occurrence d'autant plus fâcheuse qu'elle dénature totalement la portée de la mesure voulue.

En pratique, les pouvoirs publics peuvent probablement appliquer l'amende allant jusqu'à 10 % des charges moins les recettes, ou 10 % des contributions. Et si un éco-organisme venait à contester la décision, ils n'auraient pas de mal à convaincre le tribunal que la virgule manquante est une erreur matérielle qui a dénaturé le sens du texte voulu par le législateur. On peut aussi imaginer que les services de l'Assemblée et ceux de Legifrance (la source de référence du droit français en ligne) rectifieront peut-être d'eux-mêmes leur erreur. Le tout est de savoir quand... ●

## Consigne : l'Élysée persiste à la vouloir

C'est une information qui provient de plusieurs sources et qui circule depuis quelques semaines : l'Élysée persiste à vouloir la mise en place d'une consigne pour recyclage sur les bouteilles en plastique pour boissons. Ainsi, si l'on en croit ces sources, toutes les études réalisées par l'Ademe ne serviraient à rien puisque la décision serait politique et rien d'autre. Pour mémoire,

une des études de l'Ademe, qui porte sur les impacts environnementaux de la consigne, n'est toujours pas publiée (voir *Déchets Infos* n° 276). Selon nos sources, elle ne permettrait pas de dire que la consigne pour recyclage aurait des avantages environnementaux décisifs par rapport à la collecte sélective. Ce qui expliquerait sa non-publication. ●

## Déchets infos

Actualités, enquêtes et reportages sur la gestion des déchets

Parution quinzomadaire (22 numéros par an)

Diffusion par courriel

13, avenue du Dr Antoine Lacroix  
94 270 Le Kremlin-Bicêtre

Directeur de la publication et rédacteur en chef :  
**Olivier Guichardaz**

[guichardaz@dechets-infos.com](mailto:guichardaz@dechets-infos.com)  
[www.dechets-infos.com](http://www.dechets-infos.com)

*Déchets Infos* est édité par Déchets Infos, SAS au capital de 6 000 € (RCS 792 608 861 Créteil). Principal associé : Olivier Guichardaz.

La reproduction de tout ou partie du contenu de *Déchets Infos* est rigoureusement interdite, sauf accord exprès de l'éditeur.

**La liberté de la presse ne s'use que si l'on ne s'en sert pas. Elle peut aussi, parfois, pâtir d'un manque de ressource. Si les articles publiés dans *Déchets Infos* vous semblent pertinents, le meilleur moyen de le faire savoir est de vous abonner. C'est aussi le meilleur moyen de continuer à nous lire.**

Si vous effectuez des copies de numéros ou d'articles de *Déchets Infos* (par exemple pour une revue de presse), merci d'en informer le Centre français d'exploitation du droit de la copie (CFC ; [www.cfcopies.com](http://www.cfcopies.com)).

**Abonnement** (TVA : 2,1 %) :

— 1 an, 22 numéros : 255 €HT (260,36 €TTC),

— 1 an, tarif réduit (ONG, chômeurs, indépendants...) : 165 €HT (168,47 €TTC)

— 3 mois, 6 numéros, non renouvelable : 80 €HT (81,68 €TTC).

**Abonnements groupés :**

le premier à plein tarif, les suivants à demi-tarif.

Vente au numéro : 30 €HT (30,63 €TTC)

Pour s'abonner :

[www.dechets-infos.com/sabonner](http://www.dechets-infos.com/sabonner)

ISSN 2261-2726

CPPAP : 0520 W 91833

Dépôt légal à parution

© Déchets Infos

Tous droits réservés