Gestion des déchets :
Recyclons vite la politique de prévention !

UFC-Que Choisir - Service des études

Avril 2015

1. Résumé du dossier

Ces dernières années les consommateurs ont vu leur facturation pour le traitement de leurs déchets considérablement augmenter, passant, entre TEOM et rémunération des filières à responsabilité élargie du producteur (REP), de 5,25 à 6,5 milliards d'euros par an entre 2008 et 2012, soit une augmentation de près de 24%. Un effort financier des consommateurs et contribuables qui n'aura pas été récompensé : sur la période, la part du recyclage sur l'ensemble des traitements n'est passée que de 17 % à 23 %, faisant de la France un des mauvais élèves européens. Si aucun effort supplémentaire n'est fait, l'objectif de recyclage de 50% d'ici à 2020, fixé par l'Union européenne, restera hors d'atteinte.

Près de 25 ans après la création de la première filière à responsabilité élargie du producteur (REP) ayant pour mission, conformément au principe constitutionnel de pollueur-payeur, de transférer la charge de la gestion de certains déchets (verre, papier, emballages, électroménager, etc.) des collectivités locales aux producteurs, **les résultats sont en grande partie désastreux**.

Cette situation tient avant tout au dispositif REP lui-même. Tout d'abord **l'incitation financière** des différents acteurs (collectivités territoriales, distributeurs, éco-organismes, producteurs…) à améliorer l'efficacité de la collecte, du tri et du traitement des déchets est insuffisante. En outre, ***les sanctions*** en cas de non-respect des engagements des acteurs des filières REP ou de ceux qui tentent de se dérober à leur obligations, sont soit inapplicables, soit totalement dérisoires.

Par ailleurs, la réduction des déchets et l'amélioration du recyclage passent par une plus grande mobilisation des consommateurs. Or, en décembre 2014, l'enquête menée par l'UFC-Que Choisir en lien avec son réseau environnement, mobilisant 632 volontaires sur 63 départements, révèle que si 70% des enquêtés ont bien reçu un message d'information sur les gestes de tri, celui-ci est rendu cependant difficilement audible par la complexité des modalités de collecte sur le terrain et une information sur les produits confuse. Il reste que l'information sur le produit n'apporte pas plus de solution au consommateur sur le « comment trier ». Sur 80 produits analysés par l'association, seuls 20% ont un pictogramme « Triman »[1] qui ne précise pas comment on doit trier. Pire, 81% ajoutent d'autres logos de tri, entrainant une confusion pour le consommateur. Par ailleurs, seulement 40% des enquêtés ont perçu un message de prévention des déchets et 31% une information sur les coûts de gestion de déchets, ce qui reste largement insuffisant pour permettre une véritable prise de conscience des consommateurs quant à la nécessité économique et écologique de réduire les déchets à la source.

Afin de réduire la production de déchets et améliorer le recyclage, il est nécessaire, d'une part, d'améliorer l'organisation des filières et, d'autre part, de renforcer la sensibilisation à la réduction des déchets et aux gestes de tri. C'est pourquoi l'UFC-Que Choisir appelle à la ***création d'une autorité administrative indépendante*** capable de contrôler et, le cas échéant, de sanctionner les acteurs des REP, mais également, à la ***centralisation des moyens financiers et techniques nécessaires à la communication et une rationalisation de l'information sur les produits***, afin d'assurer la cohérence des messages et de mieux sensibiliser les consommateurs la réduction des déchets et aux gestes de tri.

[1] Obligatoire depuis le 1er janvier 2015 sur une grande partie des emballages

Table des matières

1. Résumé du dossier 2

I. Gestion des déchets en France : des résultats qui se font attendre 4

1. Une politique impulsée par l'Europe 4

2. Des quantités de déchets toujours en hausse dont le traitement ne s'améliore que lentement 6

3. Un budget qui explose pour les ménages : +24% en 5 ans 11

II. Filières REP : un fonctionnement inefficace faute de contrôles et de sanctions 14

1. Les « filières à responsabilité élargie du producteur » 14

2. Des filières REP aux résultats très insuffisants 17

3. Un fonctionnement défaillant des filières REP, faute de contrôles et de sanctions suffisantes 24

III. Enquête de terrain : une communication auprès des consommateurs coûteuse, insuffisante et incohérente 29

1. La communication sur les déchets, un enjeu multiple 29

2. Les budgets communication des REP et de l'ADEME en constante augmentation 29

3. Une information sur le tri largement diffusée mais dont l'impact reste discutable 30

4. Un message de prévention des déchets qui ne passe pas 38

5. Coûts de gestion des déchets : seulement 30% des consommateurs correctement informés 42

IV. Les demandes de l'UFC-Que Choisir 43

I. Gestion des déchets en France : des résultats qui se font attendre

1. Une politique impulsée par l'Europe

Si la politique de gestion des déchets est aussi ancienne que l'urbanisation, plusieurs textes, européens et nationaux, sont venus progressivement renforcer le cadre normatif en France.

- **Au niveau européen :**

La directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 constitue le socle de la politique européenne de gestion des déchets et en fixe les grands principes. Plus particulièrement, elle introduit la notion de "pollueur-payeur" en précisant que le coût de l'élimination des déchets doit être supporté par le détenteur final et/ou le producteur du déchet.

La directive déchets (2008/98/CE) mise en œuvre en 2008 vient consolider le volet prévention avec l'obligation pour les États membres d'élaborer des programmes nationaux de prévention des déchets, mais fixe également des objectifs de recyclage pour 2020 : l'atteinte de 50% de recyclage des déchets ménagers et assimilés et de 70% pour les déchets de construction et de démolition. Par ailleurs, elle **établit une hiérarchie claire** quant aux options de gestion des déchets, avec comme premier ordre de priorité la prévention (par la réduction de la quantité des déchets à la source), suivie du réemploi (par le développement du marché de l'occasion et la réparation), du recyclage et des autres formes de valorisation (compostage, réutilisation de matériaux) et enfin, en dernier recours, l'élimination (incinération et stockage).

Entre ces deux dates, la commission européenne a élaboré une série de directives en accord avec le principe de responsabilité élargie du producteur sur lequel nous reviendrons dans la deuxième partie de l'étude. Au total, sept filières[2] sont imposées au niveau européen comme celle des déchets d'emballages (dès 1994).

- **Au niveau français :**

Deux grandes étapes marquent l'évolution de la politique de gestion des déchets française. L'adoption de la loi du 15 juillet 1975 (différente de la Directive Européenne) relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux donne aux collectivités locales la responsabilité de l'élimination des déchets ménagers produits par leurs habitants.

Les carences constatées en matière de traitement ont conduit ensuite à l'adoption de la loi du 13 juillet 1992, appelée aussi loi Ségolène Royal. Cette loi a pour objet de prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, de les valoriser et d'assurer l'information du public.

[2] Automobiles, Déchets d'équipements électriques et électroniques, Piles et accumulateurs, emballages ménagers, Fluides frigorigènes fluorés, médicaments, lubrifiants.

En 1992, soit 17 ans après l'adoption de la loi du 15 juillet 1975, la France met en œuvre le principe d'une REP au travers de la création de la filière emballage. Celle-ci consiste à faire prendre en charge, notamment financièrement, la gestion de ces déchets par les fabricants et les distributeurs pour les produits de leurs propres marques. En plus de transposer les filières REP obligatoires, la France, à partir de 1994, est allée bien plus loin que les dispositions européennes en lançant des filières portant sur les meubles, les déchets dangereux des ménages, les déchets médicaux à risques infectieux et les bouteilles de gaz ou encore les déchets papiers.

Origine de la réglementation et date de mise en œuvre opérationnelle des REP		
REP Européennes	**REP Françaises soumises à réglementations européennes**	**REP Françaises**
2001 Piles et accumulateurs	**1986** Lubrifiants	**2004** Pneumatique
2006 Déchet d'équipement électrique et électronique (DEEE)	**1993** Emballages ménagers	**2007** Papier graphiques
2006 Véhicules hors d'usage	**2009** Médicaments non utilisés	**2007** Textiles, linge de maison et chaussures
	2009 Fluides frigorigènes fluorés	**2012** Déchets d'activités de soins à risque infectieux
		2012 Ameublement
		2013 Déchets diffus spécifiques
		2013 Bouteilles de gaz

Source : UFC-Que Choisir d'après l'ADEME

Lors de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009, dite Grenelle I, se dégagent des nouveaux objectifs en matière de réduction de production de déchets et de valorisation de matière[3] et organique[4] et qui s'ajoutent aux objectifs Européens précités :

- réduire de 7 % la production de déchets ménagers par habitant d'ici 2014 ;
- augmenter le recyclage matière et organique des déchets pour atteindre un taux de valorisation de 35 % en 2012 et de 45 % en 2015.
- diminuer de 15% d'ici 2012 les quantités de déchets stockés et incinérés et parvenir à un taux de recyclage de 75% pour les déchets d'emballage ménagers en 2012.

Nous allons constater que la France peine à respecter les objectifs européens mais également ses propres objectifs.

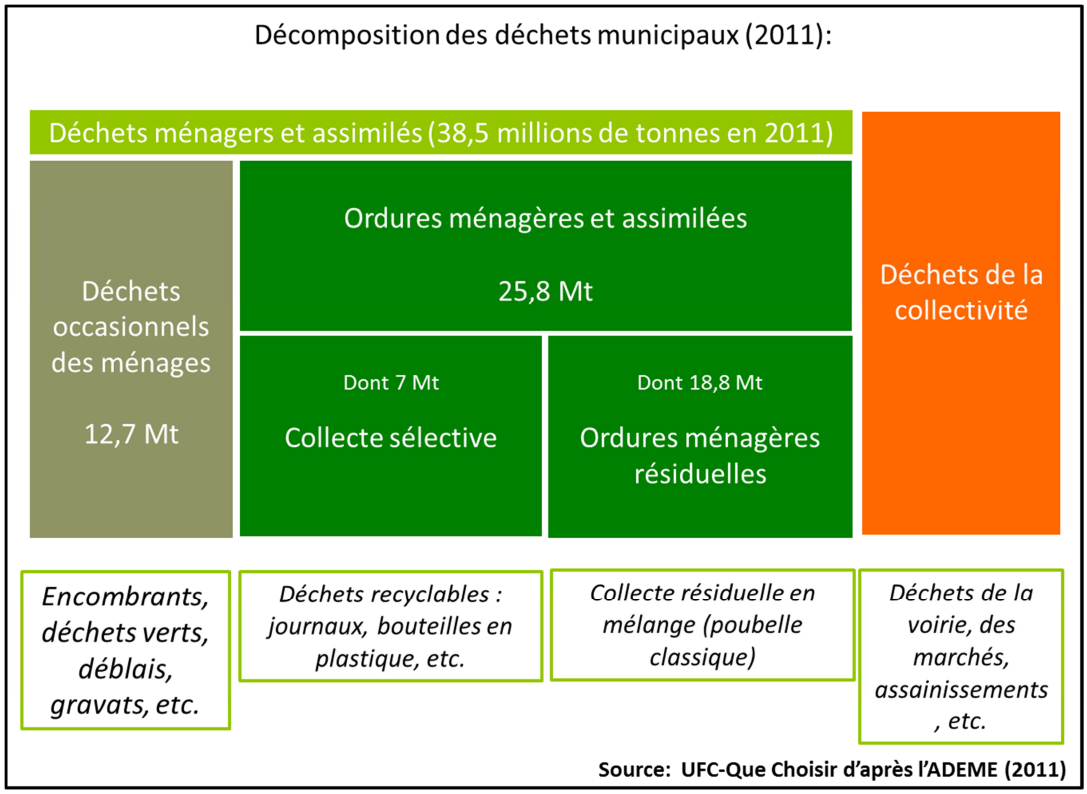
[3] C'est-à-dire la réutilisation des matériaux d'un produit usagé comme matière première d'un nouveau processus de production
[4] Par exemple le compostage afin de créer du terreau

2. Des quantités de déchets toujours en hausse dont le traitement ne s'améliore que lentement

a. Une production des déchets toujours en hausse

Les quantités de déchets ménagers et assimilés (DMA) collectés ont, entre 2005 et 2011, continué de croître, passant d'un peu plus de 36 millions à 38,5 millions de tonnes, soit une augmentation de 7% en l'espace de 6 ans, supérieure à l'augmentation de la population (3,4% sur la même période). Cette progression montre que les efforts de sensibilisation des ménages pour réduire la production des déchets à la source et les mesures d'éco-conception[5] ne suffisent pas à diminuer le gisement de déchets ou du moins à le stabiliser.

Les « déchets ménagers et assimilés » (DMA) constituent une partie des déchets municipaux collectés par le service public, à côté de ceux des collectivités. Ces DMA sont constitués à 80% des déchets produits directement par les ménages (déchets collectés séparément, encombrants, déchets dangereux, ordures ménagères résiduelles,…..), mais incluent aussi des déchets de l'activité économique qui peuvent être assimilés aux déchets des ménages (commerce, restauration,…).



Selon l'ADEME, les déchets ménagers et assimilés atteignent, pour 2011, 38,5 millions de tonnes par an, soit environ 590kg/hab./an. Cependant, il existe de fortes variations selon les zones géographiques qui peuvent aller d'une moyenne de 392 kg/hab./an pour le

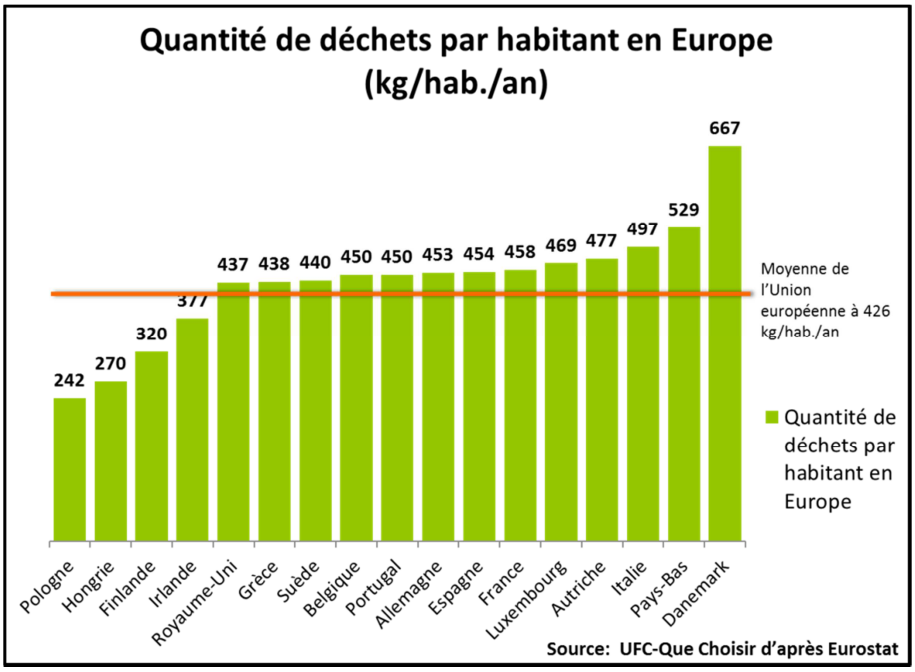
[5] Approche qui prend en compte les impacts environnementaux dans la conception et le développement du produit et intègre les aspects environnementaux tout au long de son cycle de vie.

département des Hauts-de-Seine à plus de 770 kg/hab./an pour les Alpes-Maritimes. Ces fortes variations peuvent trouver leurs origines dans la particularité du département, le mode de collecte mais aussi dans l'activité économique de la zone (une zone touristique génère par exemple plus de déchets).

Un point de rupture semble cependant s'opérer depuis 2007, puisque si le tonnage total des déchets collectés augmente, la quantité par habitant semble se stabiliser, même s'il est difficile d'en apprécier les raisons en période de crise car la production de déchets semble en partie corrélée à la consommation.

- **Production de déchets en Europe : la France parmi les mauvais élèves**

A la différence de la France, la production de déchets des ménages de l'Union Européenne (28 Etats membres) est en baisse de 2% entre 2010 et 2012, pour atteindre 215,4 millions de tonnes en 2012. Avec 13,9% de la production des déchets ménagers de l'Union Européenne, la France est logiquement le second générateur de déchets en Europe derrière l'Allemagne et juste devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne.



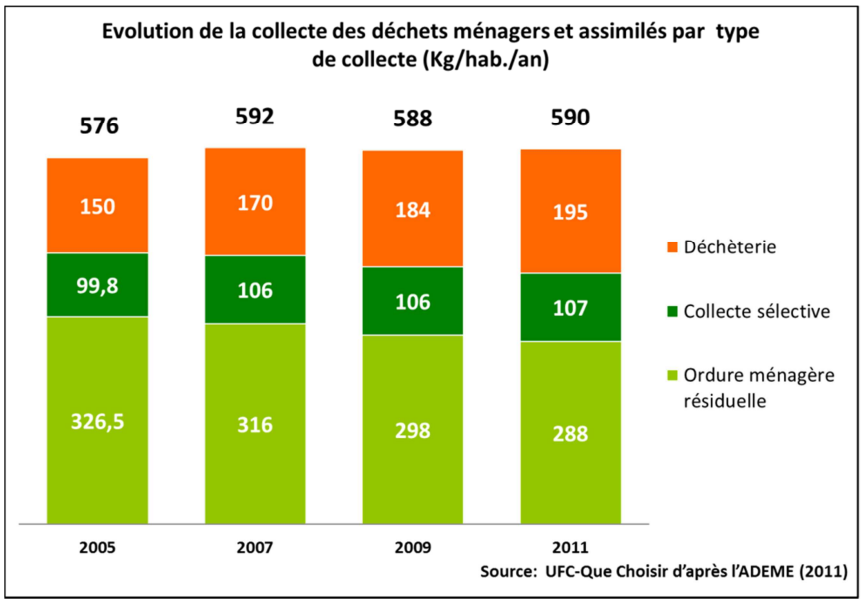
Cependant, ramené à la population, la France (458kg/hab./an de déchets ménagers[6]) n'est plus qu'au 6ème rang des pays de l'Union Européenne loin derrière le Danemark (667 kg/hab./an), les Pays-Bas (529 kg/hab./an) ou l'Italie (497 kg/hab./an) mais un peu au-dessus de la moyenne des Etats Membres (426 kg/hab./an), du Royaume-Uni (437 kg/hab./an) et de l'Allemagne (453 kg/hab./an).

[6] Le périmètre considéré par Eurostat étant différent de celui de l'ADEME, les chiffres entre ces deux organismes varient, sans pour autant que les tendances constatées soient différentes

b. En amont, une collecte sélective en augmentation trop lente

Si la quantité de déchets collectés par habitant semble se stabiliser depuis 2007, on observe que la manière de collecter les déchets se modifie. Alors que la collecte en mélange[7] constituait l'essentiel de la collecte des déchets en 2005, elle devient minoritaire en 2011.

Ainsi on constate dans le graphique suivant que :

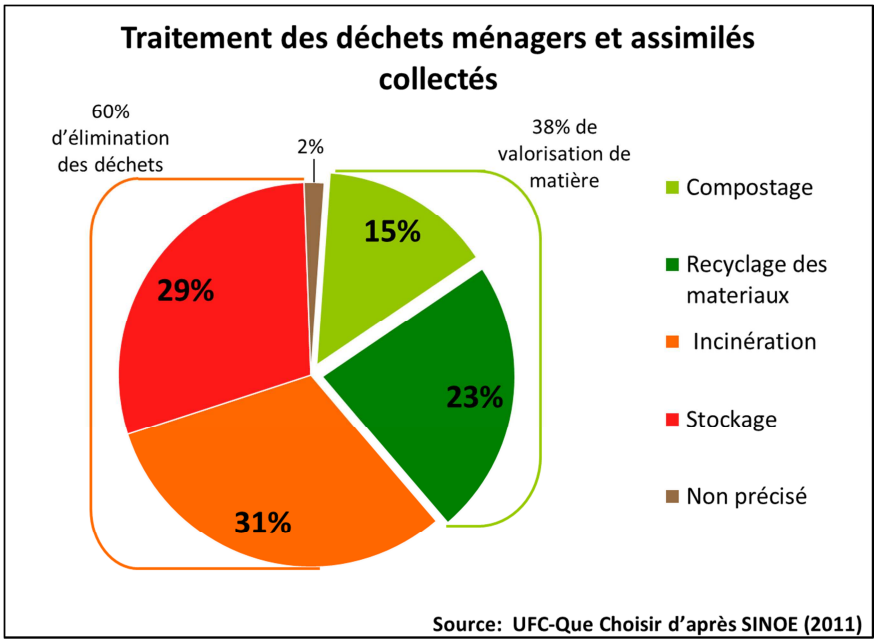


- La collecte des OMR, c'est-à-dire la collecte des déchets en mélange dans la poubelle classique, a progressivement diminué de 38Kg/Hab./an entre 2005 et 2011 (en baisse de 12%) au bénéfice de la collecte sélective ;
- La collecte sélective, c'est-à-dire les déchets ménagers pré-triés par les usagers (verre, papiers, cartons, journaux, magazines, plastiques, etc.) a progressé de 7 kg/hab./an soit une timide augmentation de 7% en 6 ans ;
- La collecte en déchèterie a fortement progressé (45 kg/hab./an soit une augmentation de 30% entre 2005 et 2011) ce qui s'explique en partie par la croissance du nombre de déchèteries (8 % entre 2005 et 2011).

c. En aval, un objectif de recyclage 2020 qui ne sera pas tenu :

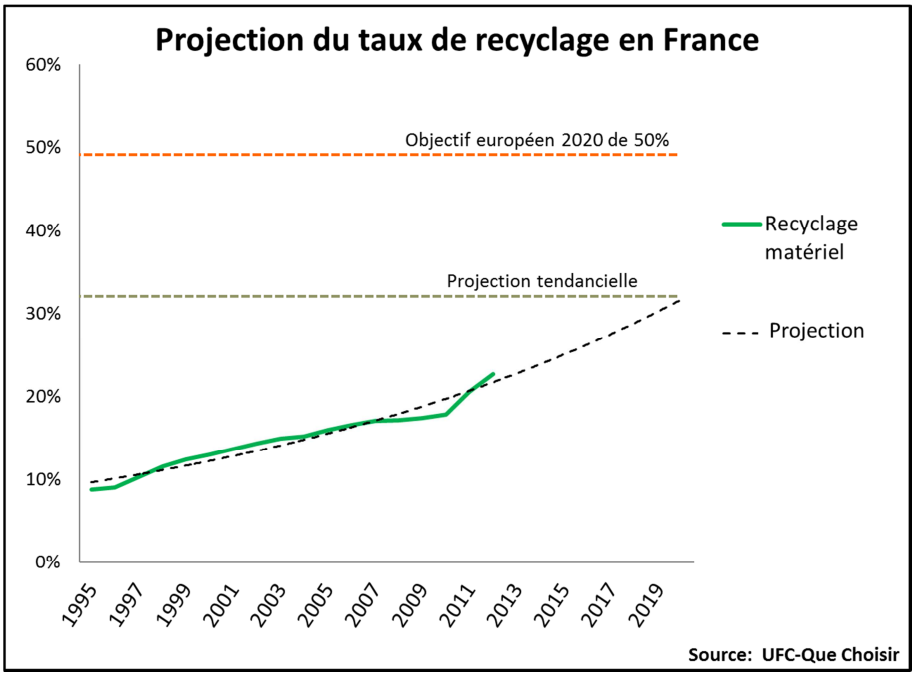
A l'issue de la collecte, les déchets ménagers et assimilés subissent différents traitements qui dépendent des matériaux mais aussi de la manière dont ils ont été collectés. Comme le montre le graphique ci-dessous, en 2011, le stockage en décharges et l'incinération restent des modes de traitement des déchets majoritaires en France. Ils représentent à eux deux 60% du traitement des déchets malgré la directive européenne « déchets » de 2008 qui hiérarchise les traitements et préconise en dernier recours l'incinération et le stockage.

[7] C'est à dire les ordures ménagères résiduelles (OMR).



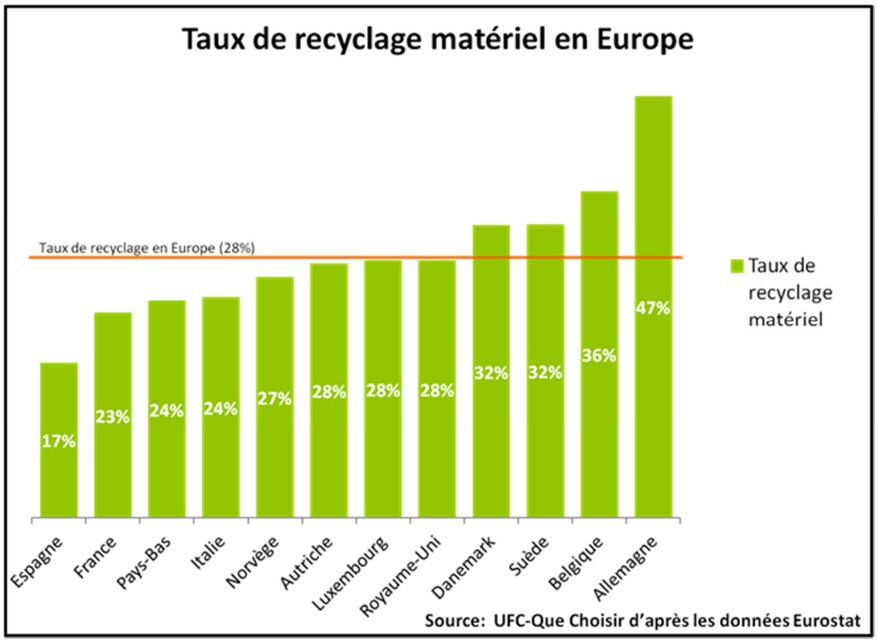
L'incinération a augmenté de 13% sur la période 2005 à 2011, dépassant même le stockage qui lui subit une baisse de 6%. La baisse du stockage comme mode de traitement s'explique en grande partie par l'augmentation progressive de la fiscalité sur cette activité (Taxe générale sur les activités polluantes – TGAP) mais aussi par une réglementation de plus en plus stricte.

Entre 2005 et 2011, le compostage et le recyclage des déchets ménagers ont fortement progressé (respectivement +55% et +48%). Ils représentent à eux deux 38% du traitement des déchets. La quantité des déchets recyclés progresse mais insuffisamment. Si aucun effort supplémentaire n'est fait, le scénario tendanciel (voir graphique ci-dessous) montre que l'objectif de recyclage de 50% fixé par l'Union européenne (inscrit dans la directive de 2008) ne sera pas atteint d'ici la date butoir de 2020. Une réaction s'impose afin de corriger la trajectoire actuelle.



Il existe encore des marges de manœuvre conséquentes sur le recyclage et la valorisation organique qui doivent être exploitées. C'est le constat qui a été fait dans une étude « ADEME-MODECOM » de 2007 qui caractérise les gisements de déchets. Cette étude montre que quasiment 63% du gisement des ordures ménagères résiduelles pourraient faire l'objet d'une valorisation organique et 27% pourraient faire l'objet d'un recyclage ou d'un compostage biologique.

Avec un taux de recyclage de 23%, la France reste en retrait par rapport à ses voisins européens (voir graphique ci-dessous). En comparaison, selon les données de l'institut Eurostat, en 2012, la France est en dessous de la moyenne européenne et en retard par rapport à des pays comme l'Allemagne (recyclage à 47%), la Belgique (36%), ou encore l'Autriche (28%).



En conclusion, même si les efforts mis en œuvre dans les différentes politiques de gestion des déchets ont manifestement permis d'améliorer la collecte et la valorisation des déchets, ils ne permettent pas d'atteindre certains des objectifs fixés par l'Union européenne (en particulier sur le taux de recyclage), contrairement à certains de nos voisins.

3. Un budget qui explose pour les ménages : +24% en 5 ans

Cette maigre amélioration de la qualité de service de la gestion des déchets ne s'est pas faite sans frais pour le consommateur, qui a vu sa facture exploser depuis une dizaine d'années par deux canaux : la TEOM d'une part, les prélèvements REP d'autre part.

a. Une forte augmentation des dépenses liées à la gestion des déchets : + 68% en 11 ans

Entre 2000 et 2011, la dépense totale de gestion des déchets a augmenté de 68%, passant de 9,3 à 15,6 milliards d'euros par an. Sur cette somme consacrée à la gestion des déchets, un peu plus d'un tiers (5,4 milliards) est abondé par les ménages via la taxe d'enlèvement des ordures ménagères[8] (TEOM), **soit deux fois plus qu'en 2000**.

Cette forte évolution des prélèvements ne s'est pas accompagnée dans les faits d'une évolution comparable de la collecte des déchets mais plutôt d'une évolution qualitative du service public des déchets comme nous l'avons constaté précédemment. En cause, une évolution avant tout structurelle des coûts, comme le développement de la collecte sélective (emballages, papiers, équipements électroniques) ou encore l'augmentation de la fiscalité et de la réglementation sur le stockage et l'incinération des déchets.

[8] Taxe prélevée par les collectivités locales pour financer la gestion des déchets.

b. La responsabilité élargie du producteur, une contribution discrète mais réelle : 1 milliard d'euros par an !

Examiner uniquement la TEOM pour considérer le taux de prélèvements supporté par les ménages pour la gestion des déchets est trop restrictif. Il faut également inclure les coûts supportés par les consommateurs au titre des filières à responsabilité élargie du producteur (REP).

Entre 2008 et 2012, le montant total des prélèvements liés aux filières REP est passé de 752,8 millions par an à plus d'un milliard d'euros par an hors taxe (1,044 milliard d'euros), soit une progression de 38,7% par rapport à 2008. Selon l'ADEME, cette tendance devrait continuer pour atteindre les 1,4 milliard en 2015, soit un quasi doublement en 8 ans.

Rapportée au nombre d'habitants, la contribution moyenne est d'environ 16 €/hab./an en augmentation de 35,9% par rapport à 2008.

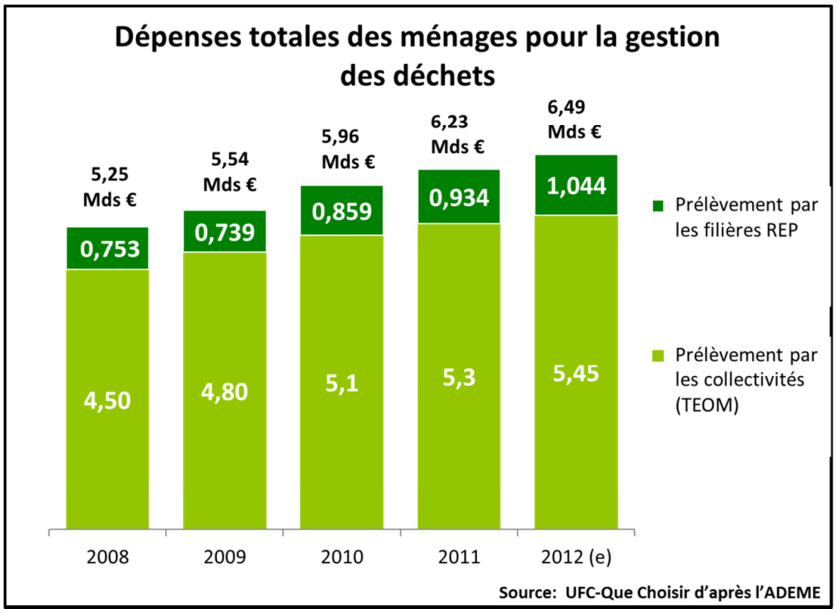
Cette contribution reste peu visible des consommateurs car elle est intégrée directement dans le prix de vente des biens.

Par conséquent, s'il y a bien eu transfert partiel des coûts des collectivités vers les producteurs, il n'y pas eu transfert de charge du contribuable vers le consommateur puisque la fiscalité des collectivités et les contributions payées par les consommateurs aux REP ont augmenté simultanément.

c. Au total, 6,5 milliards d'euros par an à la charge des ménages !

Entre 2008 et 2012, les ménages ont vu leur facture déchets augmenter de plus de 1,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 24% (voir graphique ci-dessous). Dans le détail, les prélèvements par les collectivités (TEOM) augmentent de presque 1 milliard d'euros (+21%). A cela s'ajoute une croissance rapide des prélèvements liés aux filières REP (+38,7% entre 2008 et 2011) qui sont passés de 752,8 millions d'euros par an à plus d'un milliard d'euros par an hors taxes (1,044 milliard d'euros).

L'ampleur et l'augmentation de cette contribution légitime un droit de regard et de critique des consommateurs sur le dispositif de gestion des déchets recyclables.


Dépenses totales des ménages pour la gestion des déchets
5,25 Mds €
5,54 Mds €
5,96 Mds €
6,23 Mds €
6,49 Mds €
0,753
0,739
0,859
0,934
1,044
4,50
4,80
5,1
5,3
5,45
2008
2009
2010
2011
2012 (e)
Prélèvement par les filières REP
Prélèvement par les collectivités (TEOM)
Source: UFC-Que Choisir d'après l'ADEME

II. Filières REP : un fonctionnement inefficace faute de contrôles et de sanctions

La gestion des déchets est un service essentiel pour l'ensemble des ménages français. Cette activité relève d'une organisation complexe entre collectivités territoriales (communes, départements et bientôt régions), entreprises privées (délégataires, éco-organismes,…) et Etat.

Alors que les consommateurs et contribuables financent la gestion des déchets à travers l'achat de produits et la fiscalité locale, ils exercent difficilement leur pouvoir dans le mode d'organisation de la gestion des déchets et donc dans la qualité de service, qui restent compétence des collectivités locales. Les consommateurs/contribuables sont ainsi totalement captifs des systèmes de gestion mis en place par les pouvoirs publics. D'où l'importance d'évaluer l'efficacité de ces systèmes de gestion des déchets.

Le début des années quatre-vingt-dix voit émerger un acteur central : les éco-organismes, en charge au sein des REP d'organiser et/ou de financer le développement du tri sélectif et du recyclage. Dans cette partie, nous nous intéressons plus particulièrement au rôle joué par ces éco-organismes.

1. Les « filières à responsabilité élargie du producteur »

a. Un principe « Producteur-payeur »

Le principe de la responsabilité élargie du producteur (REP), vise à étendre la responsabilité du producteur à l'égard de son produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation. Cette responsabilité se décline autour :

- D'une ***responsabilité financière*** qui oblige le producteur à financer tout ou partie du coût de la gestion des déchets issus du produit en question comprenant notamment la collecte, le tri et le traitement.
- D'une ***responsabilité matérielle (ou opérationnelle)*** qui renvoie à l'obligation de gérer physiquement les produits jusqu'à leur fin de vie (en aval de la consommation).

Il existe donc un transfert matériel et/ou financier des collectivités territoriales vers les producteurs de bien, ou plus concrètement du contribuable vers les consommateurs. L'intérêt d'un tel transfert est double :

- oblige le producteur à intégrer les externalités négatives liées à la gestion des déchets engendrés par son produit dès la phase de conception, grâce notamment à l'éco-conception ;
- allège la charge qui pèse sur les collectivités territoriales.

b. Trois types d'organisations qui cohabitent

Pour répondre à leur obligation, les producteurs ont le choix entre plusieurs formes organisationnelles. Les différences portent principalement sur le transfert ou non de la responsabilité matérielle et/ou financière du producteur. On retrouve ainsi :

- Une ***organisation dite « individuelle »***, le producteur assume l'ensemble de la collecte et du traitement pour les produits qu'il a mis sur le marché ;
- Une ***organisation dite « mutualisée »***, où les producteurs se regroupent au sein d'une entité unique qui organise la collecte et le traitement des produits sans que la responsabilité ne lui en soit transférée ;
- Une ***organisation dite « collective »*** où les producteurs transfèrent leur responsabilité à une entité, un « éco-organisme », auquel ils adhèrent et dont ils peuvent être éventuellement actionnaires. Les producteurs participent à la gouvernance et versent une contribution financière, l'éco-contribution, à cette entité afin qu'elle puisse répondre aux obligations réglementaires des producteurs.

L'organisation collective avec la présence d'un éco-organisme est la forme la plus courante en France.

c. Deux types d'éco-organismes : à responsabilités financières, à responsabilités complètes

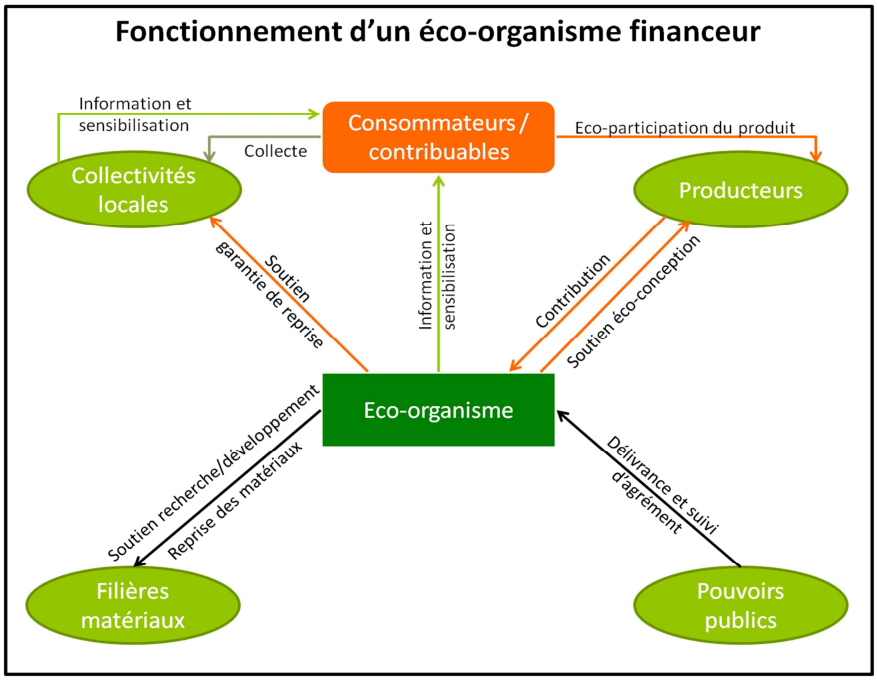
Les éco-organismes peuvent prendre la forme juridique d'une société anonyme (SA), d'une société par action simplifiée (SAS), d'une association ou d'un groupement d'intérêt économique (GIE) avec la particularité de ne pas avoir de but lucratif.

Dans le cadre des filières imposées réglementairement, les pouvoirs publics ont fixé, à travers un cahier des charges, un ensemble d'obligations en matière de moyens, de résultats pour assurer la collecte et le recyclage, de non redistribution de dividende, de financement de recherche et développement, etc. Le respect de ces obligations conditionne l'obtention d'un agrément par les pouvoirs publics. Par ailleurs, les éco-organismes et les collectivités locales peuvent contractualiser afin de garantir la reprise des produits usagés quelles que soient les conditions du marché.

Les éco-organismes peuvent être de deux types en fonction du niveau de transfert de responsabilité.

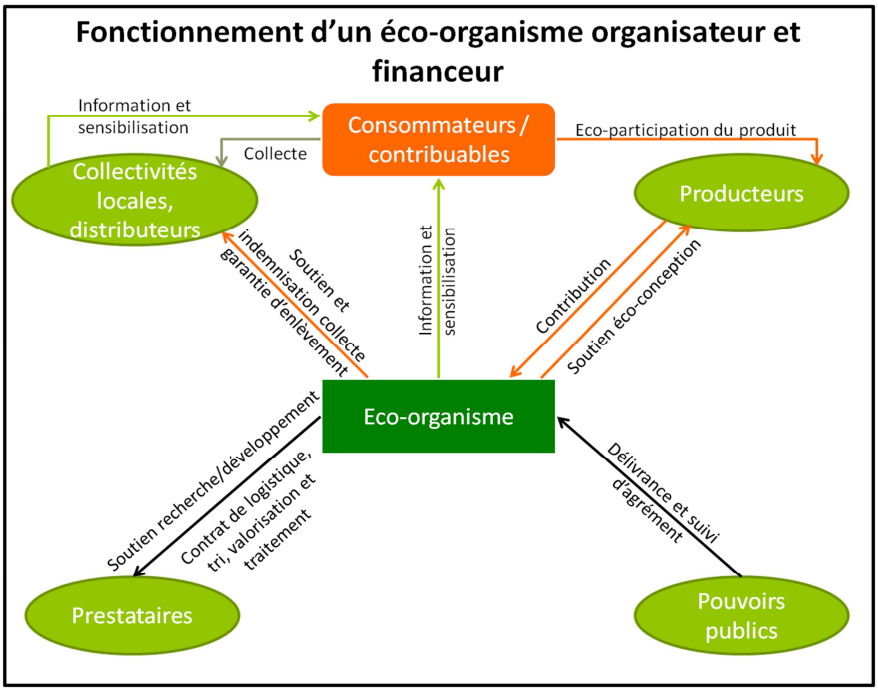
1. Eco-organisme à responsabilité financière (exemple d'Eco-emballages)

Dans le cas d'un éco-organisme dit « financeur », la responsabilité est partagée entre le producteur, pour la partie financière, et la collectivité locale, pour la partie matérielle des déchets. Ainsi les contributions perçues par l'éco-organisme auprès des producteurs doivent normalement permettre de financer les activités de collecte et/ou de tri des déchets et la sensibilisation des ménages par les collectivités locales.



2. Eco-organisme à responsabilité organisationnelle et financière (cas des DEEE)

Un éco-organisme de type « organisateur » ou « opérationnel » assume pour le compte des producteurs adhérents la collecte et le traitement des déchets. Dans ce cas, l'éco-organisme gère l'ensemble de la filière, c'est-à-dire de la collecte aux traitements en passant par la logistique. Il sélectionne les prestataires sur appel d'offres et peut soutenir certains acteurs pour la collecte (collectivités locales, distributeurs, etc.). C'est le cas, par exemple, de la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), où les éco-organismes soutiennent la collecte réalisée par les collectivités locales et les distributeurs.



2. Des filières REP aux résultats très insuffisants

a. Des objectifs peu contraignants et rarement atteints :

Dans l'ensemble des filières REP qui émanent d'obligations réglementaires, des objectifs ont été fixés par les pouvoirs publics en termes de recyclage, de collecte et, pour les organismes financiers, de taux de prise en charge des coûts (voir tableau). Certaines « jeunes » filières, ou filières faisant appel au volontariat de leurs membres, n'ont même pas d'objectifs chiffrés. De la même façon, la prise en compte du caractère plus ou moins recyclable d'un produit dans la détermination de la contribution versée par les metteurs sur le marché est très variable selon les filières.

A titre d'exemple, la filière DEEE a un objectif de collecte des déchets mais également un taux de recyclage qui varie en fonction de la catégorie du produit, et un taux minimum de valorisation en poids moyen par appareil. Parallèlement, la filière emballages ménagers doit atteindre un taux de recyclage minimum (75% d'ici à 2016) et un taux de prise en charge des coûts de collecte et de traitement des déchets des collectivités locales (80% des coûts nets de référence d'ici 2016).

Cependant, le respect des objectifs par les éco-organismes reste largement aléatoire (voir tableau ci-dessous pour quelques exemples) tant les termes utilisés pour définir l'atteinte de ces objectifs ne sont pas juridiquement contraignants. En effet, les termes comme « *doit contribue*r à l'atteinte de l'objectif », « *travaillera* à l'atteinte » n'ont aucune valeur obligatoire pour les éco-organismes. Seule une sanction crédible peut rendre l'atteinte de ces objectifs vraiment contraignante, comme nous le verrons dans la suite de cette partie.

La particularité de certaines filières en termes d'organisation explique également ces différences dans l'atteinte des objectifs. En effet, les éco-organismes, comme par exemples Eco-Emballages, peuvent difficilement atteindre leurs objectifs car la responsabilité matérielle dépend d'autres acteurs, comme les collectivités territoriales.

Types de produit	Objectifs de collecte, recyclage et valorisation	Résultats obtenus	Comparaison européenne	Objectifs atteints ?
Piles et accumulateurs	*Objectifs* : **Taux de collecte** : 37% en 2012 (cahier des charges) et 45% en 2016 (Directive) **Taux de recyclage** : de 50% à 75% selon la nature de la pile	*Réalisés* : (2012) **Taux de collecte** : 35,4% **Taux de recyclage** : entre 53% et 83% objectifs ont été atteints	(2012) **Taux de collecte** : Suisse (73 %), Belgique (52 %), Allemagne (44 %), Pays-Bas (42 %). **Taux de recyclage** : N.D.	Collecte : non Recyclage : oui
Equipements électriques et électroniques ménagers (DEEE)	*Objectifs* : **Taux de collecte** : 4 kg/hab./an (directive) et 8kg/hab./an (cahier des charges) **Taux de recyclage** : 50 et 80% selon équipement **Taux de valorisation** : 70% et 80% selon équipement	*Réalisés :* (2012) **Taux de collecte** : 6,9kg/hab./an (29% du gisement) **Taux de recyclage et de valorisation** : objectifs réglementaires atteints sauf pour la catégorie 6 (distributeur automatique)	(2011) **Taux de collecte** : Norvège 30 kg/hab./an, Suisse 17 kg **Taux de recyclage** : N.D.	Collecte : non Recyclage : globalement oui
Papier graphique	*Objectifs* : **Taux de collecte** : pas d'objectif car dépend des collectivités locales **Taux de recyclage** : de 55% en 2016 et 60% en 2018.	*Réalisés* : (2012) **Taux de recyclage** : 49%	Pas de filière européenne	Collecte : non estimable Recyclage : probablement non atteint
Pneumatique	*Objectifs* : **Taux de collecte** : pas d'objectif **Taux de valorisation** : pas d'objectif	*Réalisés :* (2012) **Taux de collecte** : 86% **Taux de recyclage** : 25,3%[9]	Pas de filière européenne	Sans objet car pas d'objectif
Emballages ménagers	*Objectifs* : **Taux de collecte** : pas d'objectif car dépend des collectivités locales **Taux de recyclage** : 75% en 2012 repoussé en 2016.	*Réalisé :* (2012) **Taux de recyclage** : 67%	N.D.	Collecte : non estimable Recyclage : non atteint

Source : UFC-Que Choisir d'après les donnée de l'ADEME

[9] Pneus usagés toutes catégories.

b. Eco-organisme de type financeur : une structuration des responsabilités qui rend difficile l'atteinte des objectifs

Les éco-organismes de type « financeurs », comme par exemple Eco-Emballages, ont un objectif d'ici à 2016 de 75% de recyclage des emballages ménagers et un taux de prise en charge des coûts de traitement à hauteur de 80%. Or, selon l'ADEME, il est très probable que cet objectif de recyclage ne sera pas atteint dans les délais si aucun effort supplémentaire n'est consenti.

Une récente étude de l'ADEME[10] montre que seulement un quart des collectivités arrivent à couvrir plus de 96% des coûts complets des déchets recyclables secs des ordures ménagères. Et moins de 10% des collectivités arrivent à couvrir 81% ou plus des coûts complets sur le verre grâce aux différents produits (vente des produits recyclés, soutiens des Eco-organismes, prestations).Toutes les autres collectivités sont dans le rouge : on est par conséquent loin du principe pollueur-payeur qui devait être atteint grâce au dispositif de responsabilité élargie du producteur.

La difficulté essentielle de ce type d'organisation est la dispersion des responsabilités. En effet, la responsabilité opérationnelle de la collecte et du tri des emballages est portée par les collectivités locales alors que les producteurs assument une responsabilité purement financière via Eco-Emballages. Ce système pose plusieurs difficultés :

1. Un coût de référence difficile à définir : l'exemple du verre

Eco-Emballages et sa filiale Adelphe soutiennent financièrement les collectivités locales qui ont la compétence de gestion des déchets et qui pratiquent le tri sélectif. Toute la difficulté, et l'objet de nombreux conflits entre les collectivités locales et les producteurs, découle de la fixation du niveau de soutien.

Suite au "Grenelle I", la notion de « ***coût net de référence*** d'un service de collecte et de tri ***optimisé*** » a été mise en œuvre. Ce coût net de référence est fixé par négociation entre les collectivités et les éco-organismes, en fonction de calculs complexes.

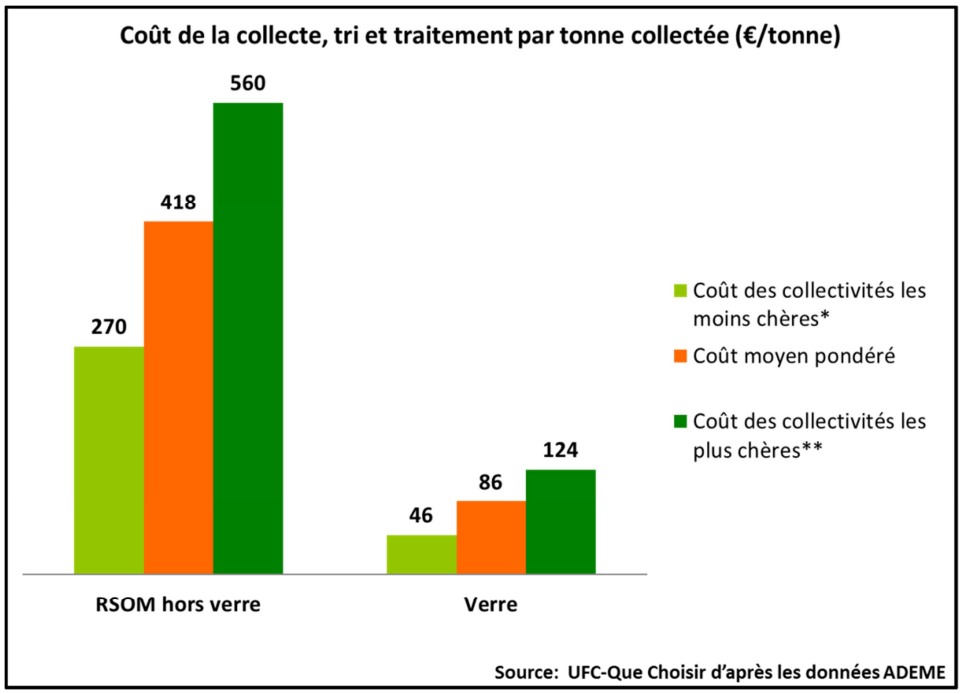
Par exemple, Eco-Emballages s'engage alors à couvrir les coûts à la tonne de la collecte sélective et du traitement des emballages, supporté par les collectivités, à hauteur de 80% du coût net de référence. Les 20% restants du coût sont censés être couverts par la revente des matériaux collectés par les collectivités. En 2013, selon les chiffres d'Eco-Emballages, sur un coût complet estimé à 859 millions d'euros, le montant du soutien net de référence lié à un service de collecte et de tri optimisé atteignait 643 millions d'euros, le complément (216 millions d'euros) étant couvert par les recettes liées à la vente des matériaux. Cette évaluation du coût complet reste largement contestée par les collectivités locales.

Les collectivités restent libres de l'organisation et du niveau de service proposés à leurs administrés : une collectivité peut choisir de collecter les déchets plus fréquemment que dans le service optimisé, mais elle doit alors assumer le surcoût (par la fiscalité locale) de ce service supplémentaire « offert » aux habitants.

[10] Référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets (ADEME - 2015)

Si théoriquement, cette notion de « coût de référence » est intéressante car elle favorise les communes les plus efficaces, dans la pratique elle est extrêmement difficile à mettre en œuvre.

En effet, comme le montre le graphique suivant, qui reprend les données de l'ADEME[11], il existe d'importantes variations des coûts de gestion des différents déchets selon les communes. Sur les coûts complets de gestion des déchets recyclables secs des ordures ménagères (RSOM[12]) hors verre, l'écart va de 270€ à 560€ la tonne[13]. Pire, sur la gestion des déchets en verre, les coûts des collectivités locales les plus chères peuvent être 2,5 fois plus importants que les collectivités les moins chères (variation de 46€ à 124€/t).



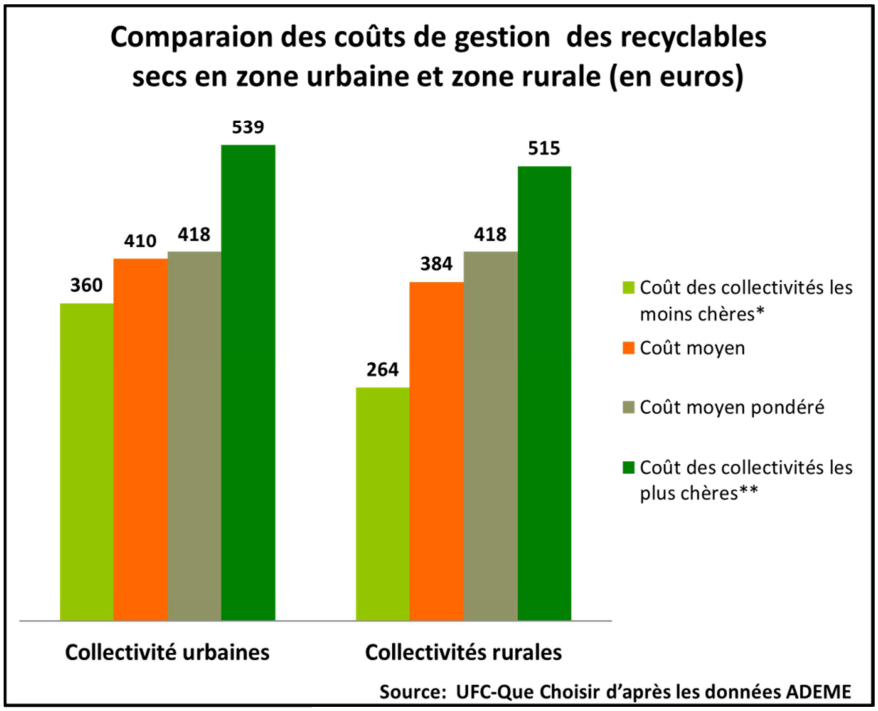
(*) Coûts inférieur ou égal (**) coûts supérieur ou égal

De tels écarts rendent difficile la détermination du « coût net de référence » unique et par conséquent le niveau de soutien permettant de couvrir les charges des collectivités locales. A titre d'exemple, comme le constate la Cour des comptes[14], le coût de la collecte sélective du verre dans la formule permettant de déterminer le soutien aux collectivités locales est établi à 91 €/t alors que le coût moyen au niveau national évalué par l'ADEME est de 86€/t. On peut s'interroger sur la détermination du prix de référence dans la formule permettant de calculer le niveau de soutien.

[11] Idem note 11
[12] RSOM : emballages, papier, journaux, etc.
[13] 80% des collectivités de l'échantillon sont dans cette fourchette.
[14] Rapport de la Cour des Comptes (2013) Eco-Emballages et sa filiale Adelphe

2. Un montant unique pour des situations différentes

On peut effectivement s'interroger sur la pertinence d'un tel coût de référence tant les différences entre les collectivités sont importantes à ce niveau. Le graphique ci-dessous montre les écarts de coûts entre zone rurale et zone urbaine. Par exemple, au sein des zones rurales les coûts de gestion des RSOM des collectivités les plus chères sont presque trois fois plus élevés que ceux des communes les plus efficaces.



(*) Coûts inférieur ou égal (**) coûts supérieur ou égal

Selon l'ADEME, les causes de tels écarts sont à trouver, d'une part, dans la typologie de l'habitat, car la collecte sélective dans l'habitat vertical urbain est plus compliquée qu'en zone rurale. Le mode de collecte (apport volontaire, porte à porte) et le schéma de collecte (bi-flux, multi matériaux) impactent les coûts de gestion des déchets.

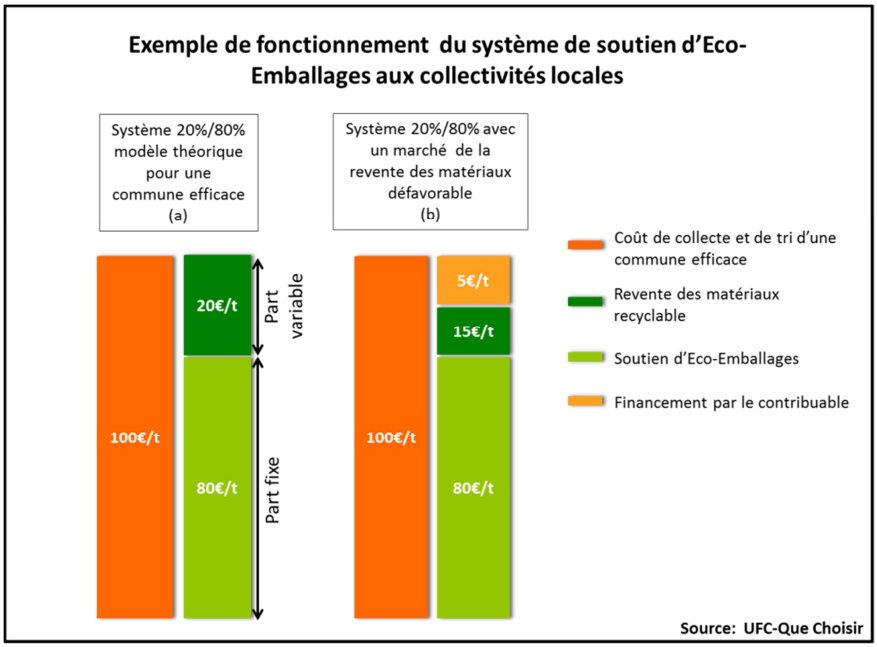
L'activité économique de la zone peut également expliquer de telles différences de coûts. Par exemple, les zones touristiques ou commerciales génèrent des quantités importantes de déchets et par conséquent des coûts plus importants, qui sont au final supportés par les résidents.

Par conséquent, dans ce système, même des collectivités performantes, peuvent avoir, du fait des contraintes qu'elles supportent, des coûts supérieurs à un coût de référence unique et global.

3. Une incitation insuffisante de la collecte sélective optimisée

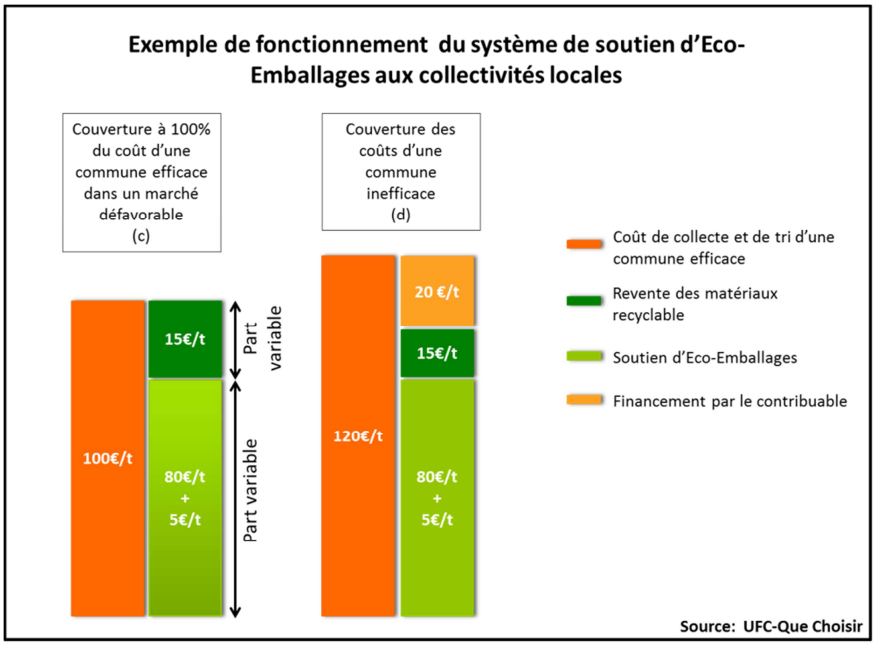
Actuellement, la répartition du coût de collecte des déchets d'emballages se fait dans une logique 80%/20%, c'est-à-dire qu'Eco-Emballages soutien 80% du coût net de référence d'un service de collecte optimisée. Les 20% restants sont financés :

- Soit grâce à la revente des matériaux collectés (Voir (a) dans le graphique ci-dessous).
- Soit, si le prix de revente des matériaux recyclables est insuffisant, par le contribuable via la TEOM (voir (b) dans le graphique ci-dessous).



Par conséquent, les communes, même « efficaces » peuvent subir la fluctuation des prix de revente des matériaux sur le marché.

Pour garantir la couverture des coûts d'une commune efficace, il serait nécessaire de rendre le soutien d'Eco-Emballages variable (jusqu'au plafond du coût de référence) afin de compenser, le cas échéant, une situation de marché où le prix de revente des matériaux est défavorable (voir (c) dans le graphique ci-dessous). Le risque est alors porté par Eco-Emballages, donc par les producteurs, et non par les collectivités, donc par les contribuables. La logique pollueur-payeur serait ainsi pleinement respecté.



Au final, avec ce système, la collectivité ne peut alors être pénalisée que sur l'éventuelle inefficacité de sa gestion des déchets, et non plus par la variation des prix de revente des matériaux (voir (d) dans le schéma ci-dessus).

3. Un fonctionnement défaillant des filières REP : opacité, manque de contrôles et de sanctions suffisantes

a. Contrôle des éco-organismes : trop d'acteurs pour être efficace et des sanctions inadéquates

La régulation des différentes filières et des éco-organismes est actuellement à la charge de l'Etat. Il doit notamment contrôler les éco-organismes et l'application du cahier des charges, les déclarations des producteurs, l'application du barème amont (c'est-à-dire les contributions versées par les metteurs sur le marché) et aval (les sommes versées aux collectivités locales), les différentes conventions signées entre éco-organismes et collectivités locales, les contrats passés entre éco-organismes et prestataires, les filières de traitement, les éléments financiers des éco-organismes, etc.

Pour remplir ces différentes tâches, l'Etat s'appuie sur différents organes que sont :

- L'***ADEME*** qui à travers l'observatoire des filières s'occupe de vérifier les différentes données (mise sur le marché, collecte, …) transmises par les metteurs sur le marché. Elle conduit également des évaluations sur le fonctionnement des différentes filières.

- La ***Commission consultative de suivi ou d'agrément de filière***, qui est constituée des différentes parties prenantes concernées par les déchets. On y retrouve

l'ADEME, le ministère, les professionnels du secteur concerné (producteurs, distributeurs, entreprises en charge de la collecte et du traitement des déchets,...), les collectivités territoriales, les associations de consommateurs et de l'environnement. Cette commission a un rôle d'avis auprès du ministère de l'environnement sur les demandes et les suivis d'agréments mais aussi les programmes de Recherche & Développement financés par les éco-organismes.

- Le ***Censeur d'Etat*** est présent dans les conseils d'Administration des éco-organismes agréés. Il contrôle la situation financière des éco-organismes et peut mener des audits le cas échéant. Il peut également faire des propositions d'amélioration concernant les filières aux ministères concernés (écologie, industrie et santé).

- La Commission ***d'harmonisation et de médiation des filières*** (CHMF) a été créée afin d'améliorer la coordination des différentes filières. Elle rend des avis publics au ministre du Développement durable.

- Le ***Conseil national des déchets*** a pour mission de suivre la mise en œuvre des orientations de la politique de gestion des déchets, et de rendre, sur saisine du ministre chargé de l'écologie, des avis sur des questions relatives aux déchets.

L'intervention de plusieurs acteurs ne favorise pas la cohérence des décisions et surtout ne permet pas d'avoir une vision globale, pourtant nécessaire pour garantir une régulation efficace du secteur. Par ailleurs, nous n'avons aucune information sur des contrôles effectués et des sanctions appliquées.

Des sanctions inefficaces car non crédibles

Afin que les éco-organismes respectent leur engagement, deux types de sanctions ont été mises en place :

- Le ***retrait d'agrément*** en cas de non-respect du cahier des charges par les éco-organismes ;

- Une ***amende administrative*** pouvant aller jusqu'à 30 000 euros pour tout éco-organisme agréé ou système individuel approuvé qui ne respecterait pas son cahier des charges (article L. 541-10 du code de l'environnement).

Ces sanctions restent peu dissuasives au regard des enjeux.

Le retrait d'agrément manque en effet de crédibilité puisqu'il apparaît disproportionné au regard de certains objectifs non respectés. Surtout, du fait de la situation monopolistique de certains éco-organismes (par exemple Eco-Emballages), il est improbable que les pouvoirs publics prennent une telle disposition même en cas de manquement grave : une telle décision entrainerait mécaniquement une désorganisation totale de l'ensemble de la filière.

A l'inverse, l'amende administrative en cas de non-respect du cahier des charges est dérisoire. Par exemple, la sanction maximum appliquée ne représente que 0,0055% des contributions perçues par Eco-Emballages en 2011.

Afin de rendre dissuasive cette sanction financière, il est nécessaire d'augmenter drastiquement son montant. La modalité de la sanction et son niveau pourraient être inspirés des sanctions existant en droit de la concurrence, c'est-à-dire un pourcentage sur le chiffre d'affaires de l'éco-organisme.

b. Contrôles des metteurs sur le marché : une surveillance insuffisante, des sanctions trop opaques pour être dissuasives

Les éco-organismes ont une double mission : contrôler leurs adhérents d'une part, et d'autre part s'assurer que l'ensemble des metteurs sur le marché adhèrent à l'éco-organisme et en respectent les règles.

Moins de 1% des adhérents contrôlés par an

Au niveau des différentes filières REP, le contrôle des adhérents est à la charge de chaque éco-organisme.

Ce contrôle consiste à vérifier la véracité des déclarations faites par les metteurs sur le marché, et notamment à vérifier :

- Si les déclarations sont à jour (ex : en 2013 Eco-Emballages a relancé 200 adhérents et récupéré 537 000 euros) ;
- Le poids déclaré des produits mis sur le marché (Ex : Eco-Emballages/Adelphe ont contrôlé 440 échantillons en 2013 via le Laboratoire National d'Essais) ;
- La cohérence des déclarations avec l'activité réelle des metteurs sur le marché.

Les éco-organismes ont mis en place des audits externes, afin de contrôler la réalité des déclarations. Selon les éco-organismes l'objectif est double : obtenir l'assurance que la déclaration est conforme aux obligations légales et contractuelles, et exercer une mission de conseil envers ses adhérents.

Si on ne doute pas de l'utilité de tels contrôles (entre 2009 et 2012, du fait de 96 audits pour un coût de 1,2 million d'euros Eco-Emballages a récupéré 17 millions d'euros), on peut s'interroger sur leur efficacité réelle. En effet, le nombre de contrôles reste peu élevé au regard du nombre d'adhérents. Exemple, en 2013 :

- Ecofolio a mené 15 audits sur 11 738 adhérents, soit 0,13% des adhérents contrôlés
- Eco-Emballages/Adelphe ont mené 34 audits sur 21 687 adhérents, soit 0,15% de ses adhérents
- Eco-Systèmes a fait auditer 25 entreprises sur 2 241 soit 1,1% de ses adhérents

Pour résumer, ces chiffres sont tellement faibles que la plupart des adhérents ont l'assurance de ne jamais être contrôlés. Par ailleurs, s'il est opéré un rattrapage sur les

contributions non perçues par l'organisme, nous n'avons pas d'éléments sur la réalité des sanctions appliquées.

Non-adhérents : de 5 à 10% du tonnage fraudé

Les éco-organismes agréés doivent actuellement prendre toutes les dispositions nécessaires afin d'accroitre le nombre de leurs adhérents. En quelque sorte, il est demandé aux éco-organismes de rechercher les entreprises qui ont des obligations mais qui n'ont jusque-là pas adhéré à une filière REP.

Les chiffres sur les quantités et le nombre d'entreprises non déclarées restent sujets à polémique car très difficiles à évaluer. Par exemple selon Eco-emballages environ 350 000 entreprises, représentant 1,6% du tonnage total devraient être assujetties à cette REP mais ne seraient pas déclarées. Si en tonnage et en contribution les sommes ne sont pas conséquentes, le principe d'équité n'est pas respecté car la charge est répartie sur l'ensemble des autres producteurs, plus vertueux. La dernière analyse réalisée par l'ADEME en 2009 conduisait à une estimation de l'ordre de 5% de tonnages non déclarés.

La difficulté repose sur l'identification des petites entreprises qui ne dépassent pas quelques salariés. Par exemple, les commerces de proximité et la vente à distance constituent l'essentiel du gisement total déclaré dans la filière emballages selon Eco-emballages. De manière générale, et selon le ministère de l'Ecologie, entre 2 et 10 % des tonnages soumis aux REP ne font pas l'objet de cotisations auprès des éco-organismes.

Des sanctions peu transparentes et donc non dissuasives

Théoriquement, les producteurs adhérents ou non-adhérents sont sanctionnés de façon similaire. Deux étapes, faisant intervenir deux acteurs différents, sont nécessaires avant de sanctionner une entreprise qui ne respecte pas ses obligations :

La première étape dite de « pré-instruction » consiste à rechercher et identifier les non redevables ou les non-contributeurs. L'éco-organisme en amont de la procédure doit prévenir l'entreprise non déclarée des conséquences de son manquement et réunir les éléments (identification de l'entreprise, niveau d'activité, produit concerné) nécessaires à l'autorité administrative qui lui permettra d'instruire le dossier.

Dans cette étape, la limite principale est que l'éco-organisme est une personne morale de droit privé qui ne dispose en conséquence d'aucun pouvoir de police. Sa connaissance des entreprises non-contributrices se fait sur la base de données accessibles à tous (catalogues, internet, magasins, informations fournies par les médias...) ou sur la base de dénonciation d'adhérents, ce qui par exemple rend difficile l'identification des entreprises importatrices non contributrices. La connaissance des quantités de produits mis sur le marché, base de l'éco-contribution, est également difficile à évaluer, car l'éco-organisme dispose rarement d'éléments suffisants pour démontrer que l'entreprise est le metteur sur le marché et est donc redevable, ou pour apprécier le niveau d'activité et les quantités de produits relevant de la REP.

La seconde étape dite « contentieuse » relève du ministère chargé de l'environnement qui instruit le dossier. Plus précisément, c'est la direction générale de la prévention des risques

(DGPR) qui est en matière de REP l'autorité de police administrative. Elle constate le manquement et prononce l'amende administrative. Le montant de l'amende n'est soumis à aucune obligation si ce n'est qu'elle ne *« peut excéder, par unité de produit fabriqué, importé ou distribué, ou par tonne lorsque c'est la seule unité qui prévaut pour l'établissement de la contribution financière visé, 1 500 € pour une personne physique et 7 500 € pour une personne morale»*. L'administration dispose en conséquence d'un pouvoir discrétionnaire pour fixer le montant de l'amende, qui repose sur le principe de proportionnalité des sanctions. Il ne nous a pas été possible de définir le nombre d'agents en charge et le budget consacré par le ministère ainsi que le nombre de contrôles effectués par en an.

Malheureusement, nous ne disposons que de très peu d'informations quant au nombre d'entreprises faisant l'objet d'une procédure et surtout des sanctions mises en œuvre. Il est essentiel que ces données soient régulièrement publiées avec le montant des amendes qui sont réellement appliquées. Cette information, en plus de renforcer la transparence du système, est essentielle afin de rendre crédible le dispositif auprès des entreprises.

Jusqu'à présent, nous avons abordé l'organisation du secteur et l'impact des dysfonctionnements des différentes REP sur les résultats. Dès lors, dans cette troisième partie nous allons nous intéresser aux conséquences de ces dysfonctionnements, en particulier sur la sensibilisation du consommateur à la prévention et aux gestes de tri.

III. Enquête de terrain : une communication auprès des consommateurs coûteuse, insuffisante et incohérente

La communication visant à réduire la production des déchets et améliorer le geste de tri est primordiale si l'on souhaite atteindre les objectifs que la France s'est fixés.

L'exemple de la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS ; La Réunion), cité par la Cour des Comptes en 2012, marque l'importance de la communication : en effet, cette communauté a recruté 100 médiateurs de l'environnement fin 2008 afin de sensibiliser les ménages à l'importance du tri, ce qui a permis dès 2009 et 2010 une baisse de 4,5 % par an de la collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR) et une augmentation du tri.

Or, comme le montre notre évaluation exclusive sur la communication relative aux déchets, on constate que des efforts sont nécessaires sur l'accompagnement des gestes de tri mais surtout sur la sensibilisation des consommateurs à la réduction de la quantité de déchets.

1. La communication sur les déchets, un enjeu multiple

Dans la communication faite vers les consommateurs, il est possible de distinguer :

- *L'information* des consommateurs, c'est à dire les messages portant sur la manière de trier les déchets ou encore sur les différents coûts de gestion des déchets ;
- *La prévention*, c'est-à-dire les messages visant à sensibiliser les consommateurs dès l'acte d'achat, mais aussi sur le réemploi des produits ou encore l'augmentation de la durée de vie des produits.

« L'espace » est également un élément important de différenciation de la communication puisqu'il existe :

- La *communication nationale*, mise en œuvre par le Ministère de l'environnement via l'ADEME mais également par les éco-organismes. Elle consiste par exemple en de grandes campagnes de sensibilisation dans les différents medias nationaux (grands quotidiens, publicités radio et télévisuelle, etc.).
- *La communication locale* qui peut être entreprise par les collectivités territoriales (Communes, Communauté de communes, Départements…) dans le cadre d'un programme local de prévention, les éco-organismes représentant les filières REP, mais aussi par les associations de consommateurs et environnementales (« Ambassadeurs du tri », réunions, foires, sensibilisation dans les écoles).

2. Les budgets communication des REP et de l'ADEME en constante augmentation

En 2014, l'ADEME a consacré 181 millions d'euros à la réduction et la gestion des déchets grâce au programme « Déchets et économie circulaire ». Le budget de l'ADEME en matière de prévention et gestion des déchets a fortement augmenté, passant de 57 millions d'euros en 2008 à plus de 200 millions d'euros en 2010 (520 millions d'euros sur la période 2012-

2014) grâce notamment à la création en 2009 du « Fonds déchets » financé par la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Ce fonds permet entre autres de financer des soutiens au développement de la tarification incitative, la recherche et développement pour améliorer le recyclage. Au niveau communication, 23 millions d'euros sont consacrés à la communication globale de l'ADEME (efficacité énergétique, gaspillage, déchets,…). L'ADEME dispose donc de moyens limités pour entreprendre des grandes campagnes nationales et locales sur la prévention des déchets.

Autres acteurs importants, les éco-organismes qui financent des campagnes de sensibilisation aux gestes de tri au niveau national et soutiennent parallèlement l'action des collectivités locales dans leur campagnes de communication auprès du public. Entre 2008 et 2011, le budget communication consacré par les éco-organismes est passé de 54 à 71 millions d'euros, soit une augmentation de 31% en trois ans (ramenée aux contributions perçues la part de la communication reste stable autour de 7%). Selon l'Observatoire des filières REP, les sommes consacrées à la communication par les REP se partagent par moitié entre les collectivités locales et la communication nationale.

Enfin, les collectivités territoriales et les associations de consommateurs et environnementales participent également à la promotion à la prévention des déchets et aux gestes de tri et sans pour autant que cette action puisse être évaluée précisément.

A partir d'une enquête locale rendue possible par le réseau environnement de l'UFC-Que Choisir, nous avons cherché à mesurer l'impact réel de la communication et plus particulièrement des campagnes d'information sur les gestes de tri et la sensibilisation sur les moyens de réduire la quantité de déchets.

3. Une information sur le tri largement diffusée mais dont l'impact reste discutable :

a. Méthodologie de notre enquête :

1. Modalités de l'enquête :

Cette enquête a mobilisé le réseau environnement de l'UFC-Que Choisir, qui a démarché des volontaires sur l'ensemble du territoire. Afin de répondre au questionnaire, un lien vers un site internet dédié a été envoyé à l'ensemble des volontaires identifiés par le réseau environnement. Le recueil des réponses sur le site internet s'est fait entre le 4 et le 19 décembre 2014.

2. Contenu du questionnaire

Le questionnaire comportait 43 questions orientées sur 3 champs :

- Les modalités de collecte des déchets sur la commune, avec des questions sur la collecte sélective des emballages, du verre, des papiers et journaux (couleur des bacs, fréquence de passage, distance des déchèteries ou conteneur d'apport volontaire….)

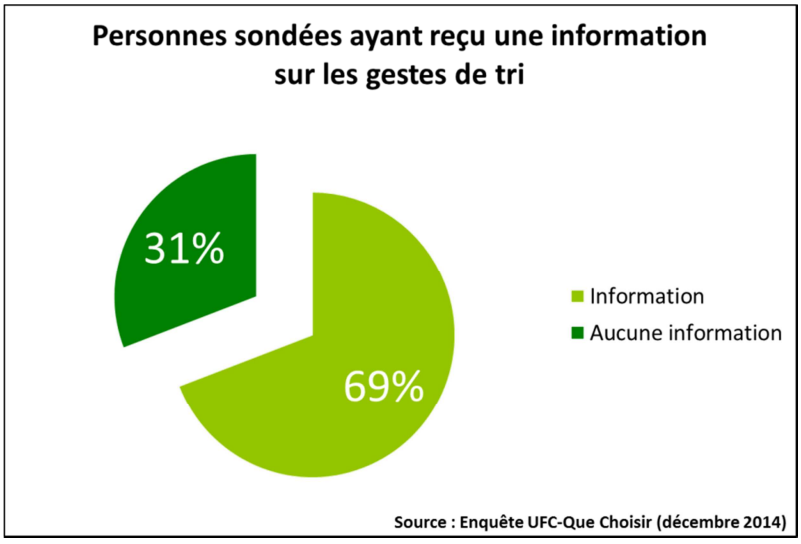
- La collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques faite par les professionnels (récupération des équipements usagés, informations sur la collecte, etc.)
- La communication grand public, c'est-à-dire les messages de sensibilisation sur les gestes de tri et la prévention des déchets.

3. Résultats et principales caractéristiques des personnes enquêtées :

Cette enquête a fait l'objet de 632 réponses provenant de 64 départements (les réponses émanaient à 60% de ménages urbains et 40% de ruraux). Au niveau de l'habitat, nous avons une forte concentration de personnes habitant en maison individuelle avec 81% des personnes interrogées, les autres étant en habitat collectif.

b. Un message de sensibilisation aux gestes de tri largement diffusé au niveau local :

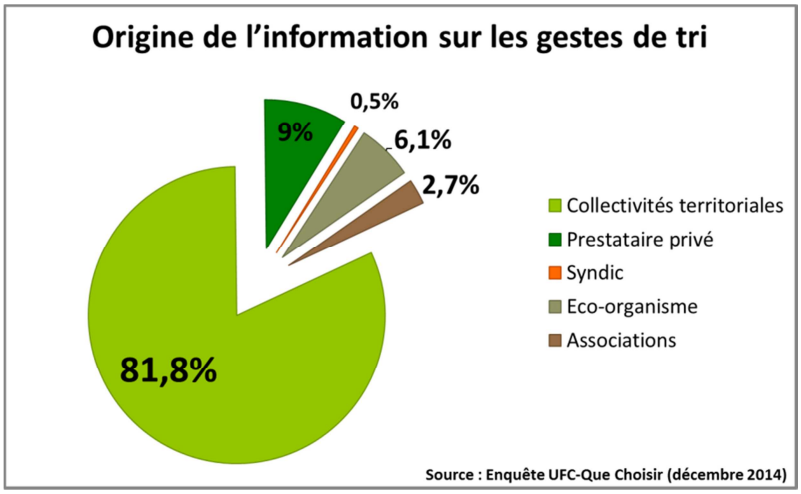
Dans notre enquête, nous constatons que les campagnes d'information sur les consignes de tri atteignent globalement leur cible. En effet, plus des deux tiers des personnes enquêtées (graphique ci-dessous) ont souvenir, au cours des 12 derniers mois, d'avoir reçu une information sur les consignes de tri via le journal local, le passage d'un ambassadeur du tri, un éco-organisme, une association, etc.



Cependant, il semble que l'information soit mieux diffusée dans les zones rurales que dans les zones urbaines. En effet, un peu plus d'un tiers des personnes enquêtées (35%) habitant en zone urbaine disent manquer d'informations alors qu'elles ne sont qu'un quart (24%) en zone rurale.

c. Un ancrage fort des collectivités locales dans l'information aux gestes de tri :

Dans le détail, notre enquête montre que les messages proviennent majoritairement (82%) des collectivités territoriales (graphique ci-dessous) devant les prestataires privés (entreprises délégataires dans la collecte des déchets, éco-organismes) ou les associations (UFC-Que choisir non compris).



Il est à remarquer que les syndics de copropriété qui entretiennent une relation de « proximité » avec les copropriétaires sont quasiment absents des réponses des personnes enquêtées (0,5%), alors même que les personnes habitant en logement collectif représentent près du cinquième des répondants. Principal acteur de la vie d'une copropriété, il est dommageable que le syndic ne joue pas un rôle actif dans la sensibilisation, en particulier sur les gestes de tri et leurs évolutions, auprès des copropriétaires. D'autant que 50% des enquêtés habitant en logements collectifs ne disposent pas d'information dans les lieux communs (affichage commun, local à poubelle,…).

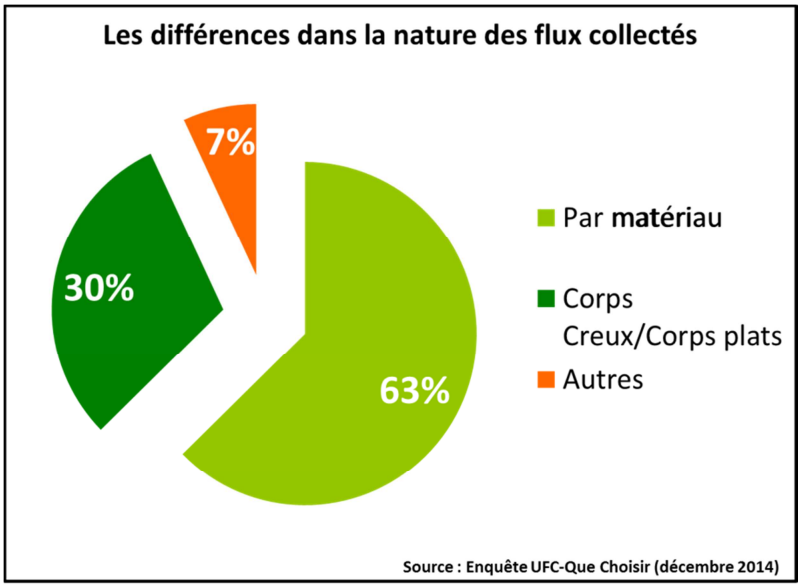
d. Une information nationale qui se heurte aux incohérences locales de la collecte :

Une campagne nationale d'information sur les gestes de tri reste complexe à mettre en œuvre car il n'existe pas d'homogénéité quant aux modalités de collecte des déchets sur l'ensemble du territoire.

- **Une différence dans la nature de collecte et sur les flux de déchets …**

En effet, notre enquête montre qu'il existe d'importantes différences dans les modalités de collectes selon les collectivités. Même si presque deux tiers des personnes interrogées ont une collecte en fonction des matériaux (voir graphique ci-dessous), c'est à dire selon la matière principale du produit (plastique, verre, carton,….), il existe une partie non

négligeable des personnes enquêtées ayant un mode de collecte corps creux/ corps plat[15], c'est-à-dire en fonction de la forme des matériaux.

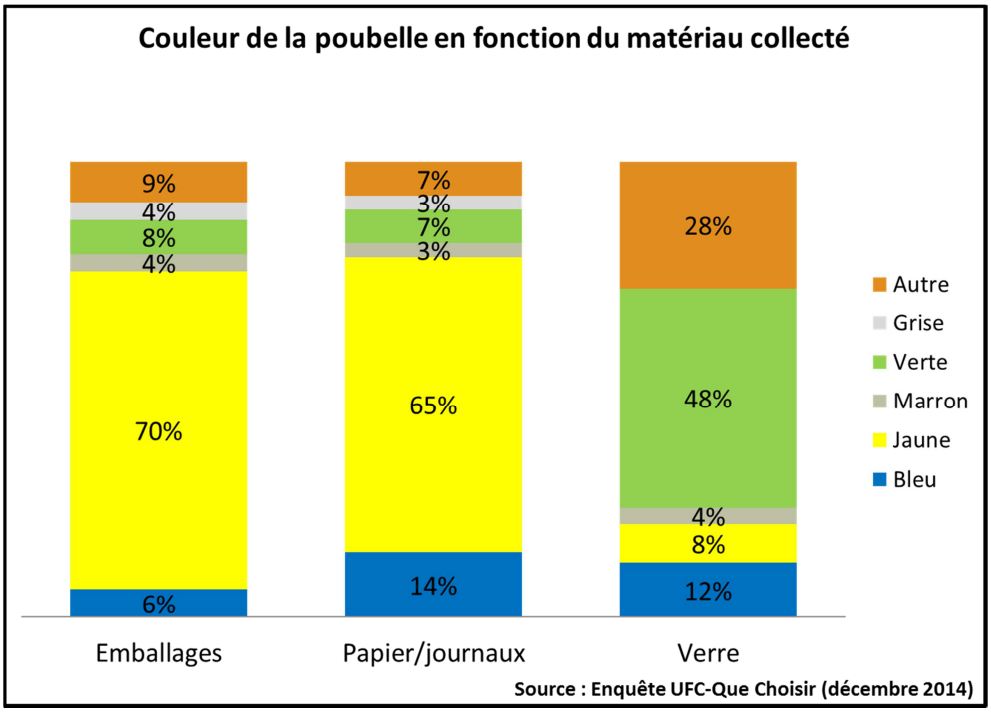


De plus, la classification des flux collectés est également une source de différenciation selon la commune concernée. Par exemple, 62% des répondants ayant une collecte sélective en porte à porte trient les emballages et les journaux/papiers dans un conteneur identique, le reste des personnes enquêtées ayant une collecte séparée.

- **… mais aussi dans les modalités de collecte :**

Même au sein de la collecte par matériau il existe des différences selon les communes. Dès l'origine, chaque collectivité locale a développé, sans concertation nationale, ses propres méthodes de collecte sélective des déchets, en particulier sur le code couleur des conteneurs. Des différences subsistent encore entre les différentes collectivités comme le montre notre enquête dans le graphique ci-dessous.

[15] Les corps creux : bouteille, flacon, etc. / Les corps plats : papier, journaux, etc.



La couleur jaune des bacs reste dominante dans la collecte des emballages mais aussi des papiers. Parallèlement, les couleurs bleu, marron, verte et grise sont encore utilisées dans le cadre de la collecte puisqu'elles représentent encore 21% pour les emballages et 28% pour les papiers/journaux. Pour le verre, la couleur est encore plus variable puisque dans à peine un cas sur deux (48%), la poubelle est verte.

e. Une signalétique produit sur le tri sélectif et le recyclage qui ne compense pas la complexité du système

L'ensemble des différences au niveau local fait qu'il est aujourd'hui complexe d'élaborer une campagne nationale de sensibilisation concrète au geste de tri. S'il est avéré et intégré par les consommateurs que le geste de tri est utile (91% des Français le jugent utile selon un sondage BVA de 2012), encore beaucoup trop de ménages ont des difficultés à comprendre dans le détail le tri sélectif et à juger de la nature recyclable ou non d'un déchet.

- **Une nouvelle signalétique qui manque de clarté**

Le récent décret du 23 décembre 2014 (n° 2014-1577) relatif à la signalétique commune des produits recyclables qui relèvent d'une consigne de tri, obligent à partir de janvier 2015 les producteurs à apposer un pictogramme « Triman » signifiant le caractère recyclable du produit. Ce dispositif est censé l'identification des produits faisant l'objet d'un tri.

De nombreuses exclusions persistent (emballages en verre, piles, accumulateurs, équipements électriques et électroniques, déchets diffus spécifiques ménagers[16]). De plus, il n'existe pas d'obligation formelle d'afficher le pictogramme sur le produit si ce dernier est présent sur la notice, voire à défaut sur le site Internet du producteur. Cette dernière disposition réduit considérablement l'efficacité du dispositif car très peu de consommateurs feront la démarche de vérifier sur le site du producteur le caractère recyclable ou non du produit.

Une analyse[17] réalisée sur 80 produits montre que 80**%** n'ont toujours pas de signalétique Triman. Cette situation peut s'expliquer par la constitution de stocks non écoulés datant d'avant le décret. Cependant, on peut s'étonner de voir que des grandes marques internationales comme Coca-Cola ou encore Pepsi ont largement anticipé cette signalétique alors que d'autres non toujours pas apposé le logo. On peut ainsi s'étonner de voir que presque 64% des produits n'ayant pas apposé de pictogramme n'ont également pas informé le consommateur via leur site internet comme la loi les y oblige. C'est notamment le cas des produits Nespresso ou Colgate.

Autre limite, le caractère insuffisamment précis du pictogramme Triman. Il ne permet pas, dans le cas d'un emballage ou produit multi-matériaux, de différencier clairement les éléments qui font l'objet d'un tri sélectif de ceux qui vont à la poubelle classique. A ce titre, la signalétique facultative élaborée par Eco-Emballages (pictogramme ci-dessous) qui nomme explicitement les éléments d'emballages qui sont à jeter avec les ordures ménagères, des éléments qui font l'objet d'un tri-sélectif semble plus précise pour le consommateur.

- **Une information produit sur le tri sélectif parfois pléthorique et souvent contreproductive :**

La multiplication des pictogrammes et informations sur l'emballage risque de nuire à la compréhension des messages de tri. En effet, certaines marques, enseignes de la grande distribution ou encore éco-organismes comme Eco-Emballages ont développé leur propre signalétique.

Notre analyse, a montré que presque 81% des produits qui disposent du pictogramme Triman avaient également une autre signalétique ayant un lien avec le tri sélectif. Cette redondance de l'information et le caractère non hiérarchisé de l'information apporte un message contradictoire pour le consommateur.

[16] Produits susceptibles de contenir un ou plusieurs produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et/ou l'environnement.
[17] Cette enquête réalisée entre le 30 mars et 03 avril 2015 sur 5 catégories de produits (et au total 80 produits) : boisson, produit pour le petit déjeuner, épicerie sucrée et salé, hygiène et beauté, produit frais.

L'exemple du « point-vert » sur les emballages est symptomatique de cette confusion. Ce pictogramme indique seulement que le producteur adhère au dispositif de valorisation des emballages et respecte donc ses obligations légales.

Cette information n'apporte rien au consommateur, pire, une enquête d'Eco-Emballages et d'Opinionway[18] sur l'information tri point vert montre que 59% des personnes interrogées pensent que ce pictogramme indique un produit recyclable. Par conséquent, afin d'améliorer l'information du consommateur sur le tri sélectif, il est nécessaire de mieux normer le type d'affichage possible et de rationaliser les informations présentes sur le produit afin d'éviter toute confusion pour le consommateur. .

- **Une signalétique qui ne permet pas de connaitre le « niveau de recyclabilité »**

L'organisation de la gestion des déchets, fait que le tri sélectif n'est pas toujours synonyme de recyclage. Par conséquent, une information qui porte uniquement sur le tri-sélectif ne permet pas au consommateur d'apprécier le caractère recyclable du produit qu'il choisit.

Très peu d'emballages (**seulement 6% des produits analysés**) affichent comme les boites de thon « Petit navire » ou les bouteilles d'eau Evian ou Cristaline une information sur le niveau de « recyclabilité » de leur produit. Dans le cadre d'une consommation responsable, la proportion de « recyclabilité » d'un emballage ou d'un produit est une information essentielle.

La sensibilisation à la réduction des déchets à la source et aux gestes de tri du consommateur doivent nécessairement passer par une information plus ciblée et plus simple qui concerne les modalités de tri et une information spécifique sur le niveau de « recyclabilité » du produit.

f. Une mutualisation souhaitable pour baisser les coûts de communication des éco-organismes :

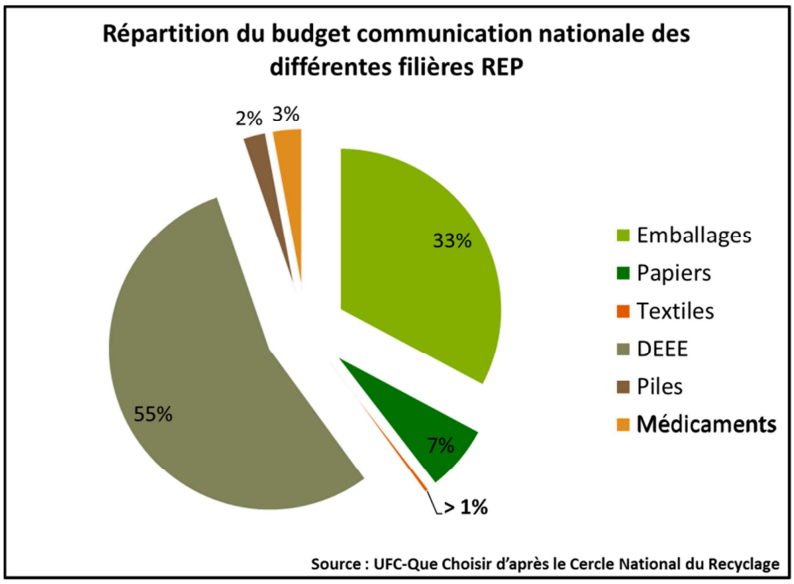
Au niveau national, la communication portée par les éco-organismes à destination des usagers contribue à l'intensité de la diffusion de l'information. Cependant, les messages se concentrent trop sur l'utilité du tri, voire sur la marque de l'éco-organisme comme le constate la Mission d'information de l'Assemblée Nationale sur la gestion des déchets[19] dans un rapport d'étape. Or, nous avons vu précédemment que le geste de tri est déjà intégré par les ménages et qu'il est plus essentiel de se concentrer désormais sur les évolutions des modalités des gestes de tri.

[18] http://www.ecoemballages.fr/sites/default/files/files/etudes/post-test_itpv_dec_2013_-_synthese_def.pdf

[19] Mission d'information sur la gestion des déchets dans le cadre des filières à responsabilité élargie des producteurs de MM. Jean-Jacques COTTEL et Guillaume CHEVROLLIER (septembre 2013)

1. Une communication trop cloisonnée entre les filières REP….

Au total, 35,6 millions d'euros ont été consacrés à la communication nationale par les éco-organismes. Cependant, chaque éco-organisme élabore sa communication vers les ménages et trop souvent autour de sa propre filière. Ainsi, il n'est pas rare de voir des campagnes nationales dans les medias papiers et télévisuels faites par Eco-Emballages, Eco-Folio ou encore Eco-Systèmes, sans pour autant organiser une communication inter-filière avec un message cohérent et surtout sans que les consommateurs ne comprennent forcément les différences entre ces différents organismes.



Ce cloisonnement a des conséquences économiques car il engendre des coûts récurrents du fait d'un manque de mutualisation des campagnes de publicité.

2. … et au sein même des filières REP :

Il n'est pas rare de constater des doublons de communication dans les filières où il existe plusieurs éco-organismes. Par exemple, à l'intérieur de la filière DEEE chaque éco-organisme consacre une partie de son budget à la communication. Ainsi, en 2011, la communication d'Eco-Systèmes a représenté environ 4,5% de ses charges sur les DEEE, contre 1,2% pour Ecologic, 1,1% pour ERP et 41% pour Recylum. Cette redondance des canaux favorise la confusion dans l'esprit des consommateurs (exemple : pourquoi la marque sur le conteneur proche de chez moi n'est pas celle de la publicité ?) et génère des coûts inutiles, car chaque éco-organisme consomme des ressources humaines et financières pour transmettre un message souvent identique.

3. Un budget communication qui n'est pas suffisamment encadré :

Enfin, on constate une forte progression des budgets communications. En effet les cahiers des charges des éco-organismes mentionnent l'obligation de sensibilisation du grand public

mais ne définissent pas un budget plafond ou plancher. S'il n'existe pas de critère permettant d'expliciter le niveau optimal du budget à consacrer à la communication, on constate de fortes disparités dans les pratiques des différents éco-organismes. Ainsi, en 2011, on peut s'interroger sur la différence entre la filière emballage via Eco-Emballages et sa filiale Adelphe qui consacrent chacun 6,2% de leurs charges à la communication sur les emballages alors que dans le même temps d'autres filières comme celles sur le papier avec Ecofolio ou des DEEE avec Eco-Systèmes y consacrent au maximum 4,5% de leurs charges.

Par ailleurs, si en pourcentages le budget consacré à la communication reste relativement stable, il connait une forte augmentation en montants. Entre 2008 et 2011, le budget de la filière Emballage a progressé de 17%, celui de la filière DEEE de 37%, et papier 540%[20]. Seuls ceux des filières « piles » et « médicaments » sont stables. L'intérêt d'une telle croissance sur l'efficacité des communications est douteuse, au regard des résultats des filières. Par exemple, entre 2008 et 2011, le taux de recyclage de la filière emballages n'a progressé que de 4 points (62% à 66%) et celle du papier de 2 points (27% à 29%). La filière DEEE tire son épingle du jeu avec une progression du taux de collecte de 12 points (19% à 31%) et du taux de valorisation[21] de 11 points (16% à 27%) sur une période identique.

4. Un message de prévention des déchets qui ne passe pas :

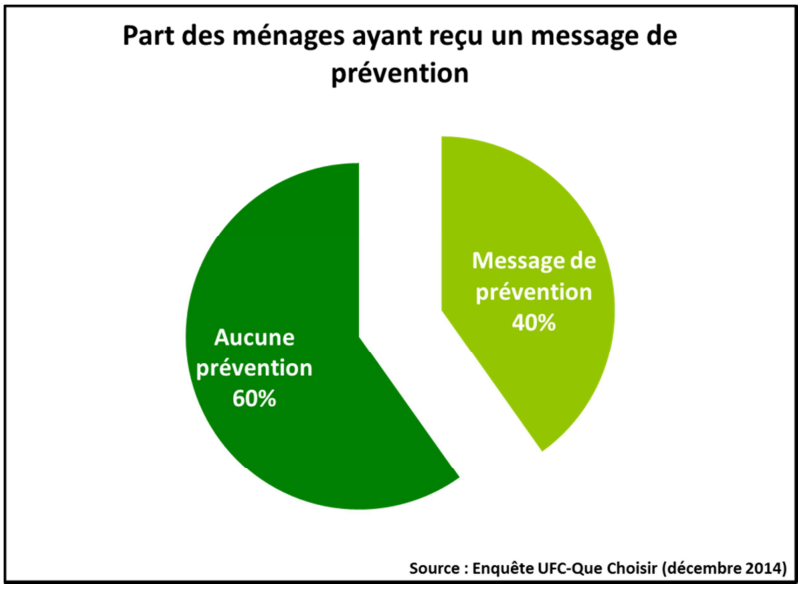
La prévention des déchets représente l'ensemble des mesures prises afin qu'un produit ne devienne pas un déchet. On peut distinguer la prévention des déchets dite « amont », c'est-à-dire les mesures prises par les fabricants, les metteurs sur le marché et les distributeurs avant qu'un produit ne soit vendu à un consommateur (exemple : l'éco-conception, ou la réduction des emballages entourant un produit qui va être vendu), et celle dite « aval », c'est-à-dire les mesures prises par le consommateur pour réduire la consommation de ressources (exemple : favoriser l'eau du robinet plutôt que l'eau en bouteille). Avec en moyenne 1 €/an/hab., la prévention reste totalement négligée.

a. Une prévention aval qui ne fait pas mouche

Dans le cadre de notre enquête, nous nous sommes intéressés à l'impact de la prévention aval, c'est-à-dire sur les messages à destination des consommateurs.

A la différence de l'information sur les consignes de tri, les messages de prévention ont moins touché les consommateurs puisque seulement 40% d'entre eux (graphique ci-dessous) se souviennent avoir fait l'objet ou reçu un message de prévention dans les douze derniers mois.

[20] Après la forte augmentation entre 2010 et 2011, le budget consacré à la communication se stabilise en 2012 à 2,6 millions d'euros.
[21] Réutilisation, recyclage et valorisation énergétique



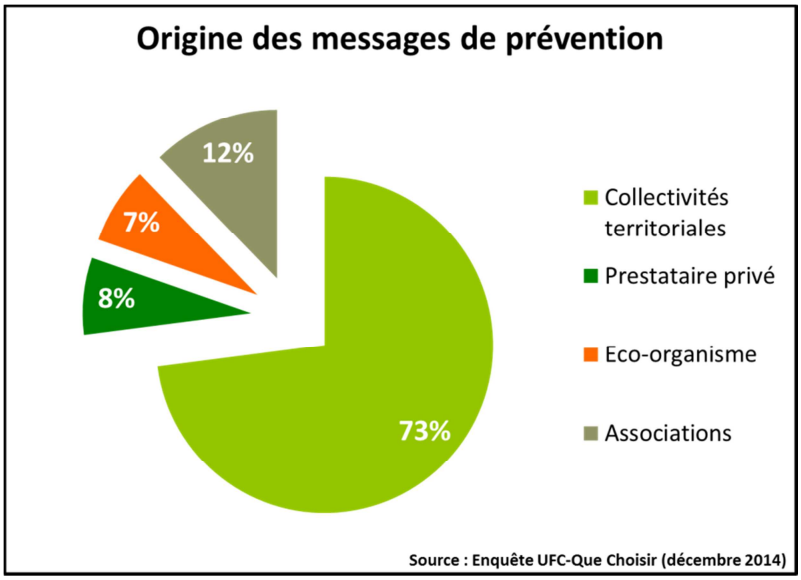
Sur ce point, les résultats de notre enquête semblent contredire un sondage plus ancien de l'ADEME, affirmant que 73% des ménages citent spontanément des actions permettant de réduire la production de déchets. Cependant dans le détail, seule la pratique du compostage et l'achat de produits avec moins d'emballage sont spontanément cités, d'autres mesures comme consommer l'eau du robinet ou encore d'acheter des produits rechargeables sont cités de manière marginale. Pire, des gestes de tri sont cités comme un moyen de réduire la production de déchets par 41% des personnes interrogées, ce qui est bien sûr faux.

Globalement, ces différents éléments montrent que les multiples actions de réduction des déchets ne sont pas encore ancrées dans l'esprit des personnes et donc dans leurs habitudes. Il est par conséquent nécessaire de renforcer les ressources de l'ADEME afin que cette dernière puisse accroitre la communication sur les comportements favorisant la réduction de la production des déchets.

b. Sur la prévention, des collectivités en première ligne

Au cours des douze derniers mois, les personnes ayant reçu des messages de prévention citent les collectivités territoriales comme principales émettrices de messages de prévention (73%) devant les associations[22] (12%), les éco-organismes et les prestataires privés (7% et 8%).

[22] Hors UFC-Que choisir



Cette forte présence des collectivités locales s'explique par la mise en œuvre de programmes locaux de prévention au niveau des collectivités territoriales qui permettent d'appuyer la communication. Par exemple, le déploiement du dispositif « Stop Pub » ou encore la promotion de l'eau du robinet dans certaines communes a permis aux collectivités d'améliorer leur présence sur le terrain.

Par exemple, dans le cadre du plan local de prévention, le Syndicat Mixte pour le Traitement des Déchets Ménagers et Assimilés du Bassin Est du Béarn a distribué 22 000 « STOP PUB » en 4 ans, (soit 18 % des foyers) ce qui a permis d'éviter plus de 1 000 tonnes de déchets. La communication s'est déroulée autour de la réalisation d'un autocollant STOP PUB spécifique au territoire, d'animations « grand public », etc.

Les messages diffusés dépendent beaucoup de l'implication de la commune, ce qui peut expliquer que certains messages comme le compostage, le refus de publicité dans les boites aux lettres, l'achat de produits moins emballés soient plus présents dans l'esprit des gens que la réutilisation des vêtements et d'appareils ménagers.

En 2014, suite à une enquête[23] qui dénonçait le gaspillage des publicités non adressées dans les boites aux lettres, l'UFC-Que Choisir avait mis à disposition 100 000 autocollants « Stop pub » au sein de ses associations locales.

[23] http://www.quechoisir.org/environnement-energie/dechet/dechet-menager/communique-publicite-dans-les-boites-aux-lettres-la-grande-distribution-en-fait-plus-que-jamais-des-tonnes

c. Des éco-organismes absents de la prévention aval

La prévention aval relève des pouvoirs publics, des collectivités territoriales et de manière plus volontaire des associations de consommateurs et de protection de l'environnement. Depuis huit ans, des campagnes nationales de communication sur la prévention aval des déchets sont ainsi régulièrement menées par le ministère en charge de l'écologie, avec le soutien de l'ADEME.

- **Conflit d'intérêt au sein des éco-organismes :**

Dans les faits, si rien ne les y oblige, rien n'interdit aux éco-organismes de participer ou de soutenir financièrement certaines actions de sensibilisation à la réduction des déchets.

Cependant, en 2005, le refus d'Eco-Emballages de participer financièrement à une campagne de communication de l'Ademe qui préconisait de boire de l'eau du robinet plutôt que de l'eau en bouteille est symptomatique du fonctionnement des éco-organismes.

En effet, boire de l'eau du robinet apporte de multiples avantages aux consommateurs :

- Economiques : l'eau du robinet est moins chère mais également elle évite également des coûts de collecte et recyclage des bouteilles en plastique ou en verre.
- Environnementaux : l'eau du robinet a un impact environnemental plus faible car elle évite la production de plastique ou de verre, et surtout la consommation de ressources lors du recyclage.
- Avec des risques sanitaires rares, connus et localisés[24].

Mais lorsqu'on se place du côté d'Eco-Emballages, il est évident qu'une campagne de prévention efficace sur l'eau risque de réduire son propre chiffre d'affaires (moins de contribution) mais aussi celui des entreprises productrices et de la grande distribution. Ce type de communication va donc à l'encontre de l'intérêt de ses actionnaires et adhérents qui sont, rappelons-le, des producteurs. Cette problématique est plus prégnante dans les filières ou il existe une forte concurrence entre les éco-organismes. En effet, si les éco-organismes s'engagent dans une campagne de prévention, ils risquent de perdre des adhérents qui migreront vers la concurrence. C'est donc dans le mode de structuration même des REP que le problème se pose.

Aussi bien sur les messages d'information que de prévention, on constate que la structuration des filières REP entrave la mise en œuvre de campagnes nationales et locales cohérentes et efficaces. Il est par conséquent nécessaire d'envisager une refonte des obligations de communication des différentes filières.

[24] Dossier de l'UFC-Que Choisir sur « La qualité de l'eau potable en France ». http://www.quechoisir.org/environnement-energie/eau/eau-potable/etude-la-qualite-de-l-eau-potable-en-france-a-vau-l-eau

5. Coûts de gestion des déchets : seulement 30% des consommateurs correctement informés

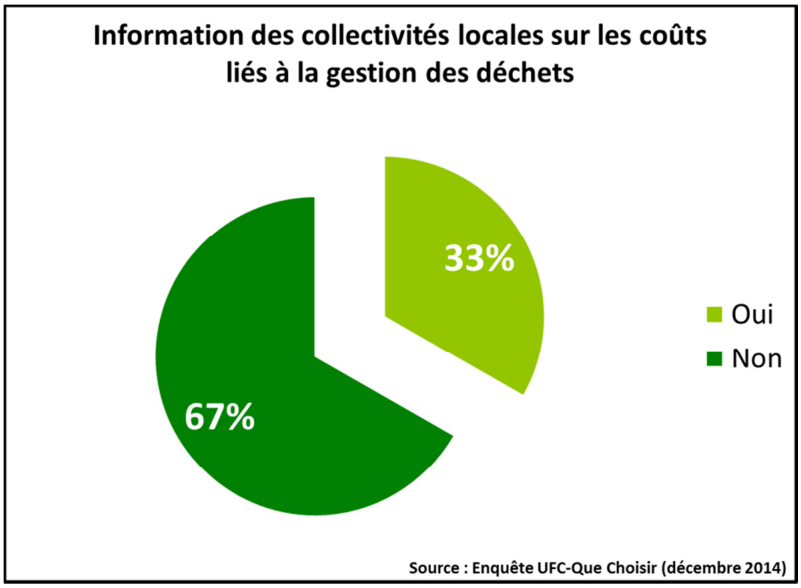
Nous l'avons constaté précédemment, il existe des écarts importants dans les coûts de collecte, de traitement et de recyclage des déchets. Les raisons de tels écarts, nous l'avons vu, peuvent être justifiées par les modalités de collecte.

Le contribuable/consommateur reste captif d'un système de gestion des déchets dont la compétence est aux mains des représentants municipaux. Le seul levier d'action reste le bulletin de vote. Cependant, pour pouvoir juger de l'efficacité de la gestion des déchets de sa commune, l'administré doit pouvoir s'appuyer sur des éléments tangibles (coûts, effectifs, fréquence de passage, distance à parcourir, qualité de la desserte des points d'apport volontaire,…).

Un manque de transparence sur les coûts de la politique de déchets des communes

Notre enquête montre que la municipalité (via ses bulletins, gazettes, lettres...) ou l'autorité en charge de la gestion des déchets (syndicat, communauté de communes,…), informent peu les consommateurs, et en particulier ne détaillent pas les différents coûts liés à la gestion des déchets comme le coût de collecte des OMR (51€/hab. en moyenne), des RSOM (10€/hab. compensation comprise), du verre (1,3€/hab. compensation comprise), etc.

En effet, comme on le constate dans le graphique ci-dessous, deux tiers des personnes enquêtées n'ont pas reçu d'information sur les coûts de gestion des déchets.



Actuellement, peu de consommateurs connaissent réellement les coûts de gestion des déchets. Or, cette information est essentielle pour le consommateur car elle lui permet d'appréhender les évolutions de coûts mais également et surtout de l'inciter à réduire ses déchets mais aussi à mieux les trier.

IV. Les demandes de l'UFC-Que Choisir

Malgré une augmentation sensible des budgets consacrés à la gestion des déchets, (+24% entre 2008 et 2012), la France reste parmi les élèves moyens de la « classe Europe » en ce qui concerne le recyclage, mais également sur la réduction en amont de la quantité de déchets des ménages.

Nous avons identifié deux raisons potentielles de l'inefficacité de la politique de gestion de déchets française :

- **Le fonctionnement même des filières REP**. Elles ne permettent pas d'inciter suffisamment les acteurs en charge de la collecte des déchets (collectivité locale, distributeur, éco-organismes). En effet, le manque de transparence sur le partage des coûts entre les éco-organismes et les collectivités (ex : Eco-Emballages) ou entre les éco-organismes et les distributeurs (ex : Eco-Systèmes), n'incite pas à l'optimisation de la collecte des déchets. La conséquence directe pour le consommateur est l'augmentation de sa facture sans véritable amélioration du service rendu.
- **Les moyens mis en œuvre pour la communication.** Notre enquête de terrain a montré que la communication sur la réduction des déchets et les gestes de tri ne passait pas correctement auprès des consommateurs. Cela s'explique d'une part par la multiplicité des canaux de communication (éco-organismes, Ademe, collectivités locales) mais également par le refus des éco-organismes d'intervenir dans le cadre de campagnes de prévention qui ne correspondent pas à l'intérêt de leur actionnaire.

En vue d'atteindre les objectifs fixés par l'Union Européenne et la France, l'UFC-Que Choisir fait une série de propositions consistant, d'une part à améliorer les incitations des acteurs des filières REP grâce à des outils règlementaires et tarifaires (a, b et c) et d'autre part à renforcer la sensibilisation à la réduction de leur production de déchets et aux gestes de tri des consommateurs (d, e et f).

a. Pour une vraie autorité indépendante, capable de contrôler les filières et de sanctionner ses acteurs le cas échéant

Les nombreux organismes en charge du suivi de l'encadrement des filières, du contrôle des acteurs et de la mise en œuvre des sanctions ne suffisent pas à garantir l'équilibre du système. En effet, le fait de morceler les différentes tâches nécessaires à la régulation du secteur renforce les problèmes d'asymétries d'information entre les éco-organismes et le reste des acteurs (collectivités territoriales et pouvoirs publics). Par ailleurs, nous l'avons remarqué, le processus de sanction est peu transparent et inefficace. Afin de favoriser l'intérêt général, il est nécessaire de regrouper au sein de la même entité les compétences nécessaires à la régulation (capacité de contrôle et de sanction).

C'est pour cela qu'en remplacement des différents organismes existants[25], l'UFC-Que Choisir demande la création d'une autorité administrative indépendante, en charge de réguler les différentes filières REP, d'en contrôler les différents acteurs, de s'assurer du respect strict des objectifs fixés et de les sanctionner le cas échéant.

Cette nouvelle entité remplacera les structures actuelles et devra s'attacher au ***respect strict*** par les éco-organismes de leur cahier des charges.

b. Une couverture des coûts à 100% des collectivités efficaces

La notion de « coût net de référence d'un service de collecte et de tri optimisé » a été mise en œuvre afin de calculer le niveau de soutien aux éco-organismes. A la différence du coût net de gestion réel, qui intègre le coût total de la collecte, le coût net de référence intègre la notion de performance de la collecte de tri, c'est-à-dire que l'éco-organisme ne finance plus les surcoûts liés à une gestion sous-optimale de la collecte et du tri des déchets.

Actuellement, les collectivités reçoivent un soutien financier devant couvrir 80% du coût théorique de traitement des déchets, charge à la collectivité de compléter les 20% manquants en vendant sur le marché les matériaux recyclables. A cause des variations de prix sur la revente des matériaux, il existe par conséquent un risque que la couverture des coûts ne soit pas effective même pour une collectivité efficace (et éviter que le reste à charge soit supporté par les contribuables).

Il serait préférable de considérer la couverture des coûts à 100% sur la base de la charge restante après revente des matériaux et non avant revente du matériel recyclable. Ceci ne change pas le caractère incitatif du dispositif, car une commune inefficace serait toujours sanctionnée.

C'est pour cela que l'UFC-Que Choisir demande une réforme du mécanisme de couverture des coûts de collecte et de tri des collectivités afin qu'il prenne en compte les spécificités des collectivités locales et couvre la totalité des coûts de collecte optimisée une fois la vente des matériaux recyclables déduite.

Dans ce cadre, les collectivités efficaces seront ainsi protégées des fluctuations des cours des matériaux recyclables et les communes inefficaces continueront à être incitées à améliorer leur gestion.

c. Une centralisation de la communication par un seul acteur :

Cette étude, et plus particulièrement l'enquête de terrain, a montré que les messages sur la prévention des déchets ou sur les gestes de tri ne touchaient pas toujours leur cible. Il est nécessaire d'avoir une approche plus cohérente de la communication.

Centraliser la communication est la meilleure solution pour décloisonner la communication locale/nationale mais aussi inter-filière et pour accroitre les moyens publicitaires, à coût constant.

[25] L'ADEME, la Commission consultative de suivi ou d'agrément de filière, le Censeur d'Etat, la Commission d'harmonisation et de médiation des filières (CHMF), le Conseil national des déchets

Enfin, la centralisation évite les restrictions sur la nature de la communication, comme constaté avec les lacunes des REP sur les messages de prévention. Cet acteur unique pourrait être l'ADEME qui dispose déjà d'une assise nationale et locale suffisante pour coordonner les différentes actions de sensibilisation avec les collectivités. Une taxe pourrait être prélevée sur les éco-organismes pour compenser l'abandon de l'activité de communication des éco-organismes.

Afin de lutter contre l'inflation et la dispersion des crédits de communication, l'UFC-Que Choisir demande la centralisation des moyens financiers et techniques de communication auprès d'un acteur unique, afin de coordonner et d'harmoniser, pour une meilleur efficacité, la communication à destination des consommateurs sur la réduction des déchets et sur les gestes de tri.

d. Une signalétique unique et obligatoire des produits recyclables :

La loi Grenelle 2 (Engagement 255) prévoyait que tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs ferait l'objet d'une signalétique commune informant le consommateur que ce produit relève d'une consigne de tri. Les multiples exclusions et dérogations permises par le décret, vide de sa substance la signalétique « Triman » mise en œuvre le 1er janvier 2015. L'amélioration de l'efficacité du tri et la mobilisation du consommateur passent par une simplification du geste de tri et surtout une information spécifique sur le niveau de recyclage du produit. Par conséquent, l'UFC Que Choisir demande :

- **La mise en œuvre d'une signalétique unique et commune qui concerne tous les metteurs sur le marché de produits recyclables et qui permette au consommateur d'une part d'identifier le niveau de recyclabilité, et d'autre part de distinguer les modalités de collecte du produit.**
- **La rationalisation de l'information sur les produits. Il est nécessaire de supprimer les labels superflus voire contreproductifs, comme par exemple le « point vert » sur les emballages.**

Le développement rapide des achats en ligne (le nombre de transactions du e-commerce et de la vente à distance a augmenté de 17,5% entre 2012 et 2013[26]) soulève la question de l'information du consommateur quant au caractère recyclable ou non du produit sur ces canaux de distribution.
A la différence des magasins physiques, ces nouveaux modes de vente ne permettent pas au consommateur d'identifier au moment de l'achat le caractère recyclable ou non du produit. Il est par conséquent nécessaire d'informer le consommateur dès l'achat. Cette modalité est possible puisque depuis janvier 2015, obligation est faite aux vendeurs et distributeurs en ligne d'afficher l'étiquette énergétique du produit lors de la présentation du produit sur le site.

L'UFC-Que choisir demande que les pictogrammes permettant au consommateur d'identifier le niveau de recyclabilité et les modalités de collecte du produit soient obligatoirement apposés sur les sites de vente en ligne.

[26] Source : Fédération de l'e-commerce et de la vente à distance (2014)