



**HAL**  
open science

# L'évolution de la responsabilité élargie du producteur : de la fin de vie des produits à l'économie circulaire

Helen Micheaux

## ► To cite this version:

Helen Micheaux. L'évolution de la responsabilité élargie du producteur : de la fin de vie des produits à l'économie circulaire. *Entreprises et Histoire*, 2023, n° 110 (1), pp.87-104. 10.3917/eh.110.0087 . hal-04252721

**HAL Id: hal-04252721**

**<https://hal.science/hal-04252721>**

Submitted on 21 Oct 2023

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

# ÉVOLUTION DU PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DU PRODUCTEUR : DE LA FIN DE VIE DES PRODUITS À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE.

Helen MICHEAUX

Maîtresse de conférences de sciences de gestion, UFR EMI AgroParisTech, UMR SAD-APT.

*La responsabilité élargie du producteur est un principe au cœur de la politique de gestion des déchets en Europe et notamment en France. Il finance la collecte sélective des déchets dont nous sommes familiers et leur recyclage. Comment ce principe fonctionne-t-il en pratique ? Comment les producteurs assument-ils leur responsabilité ? Comment ce principe, initialement centré sur la fin de vie des produits, a-t-il évolué pour s'inscrire dans une politique d'économie circulaire incitant les producteurs à prolonger la vie des produits ? Ce sont les questions auxquelles cet article propose de répondre.*

## **Introduction**

Jusqu'à dans les années 1990, la gestion des déchets était, dans la pratique, financée et organisée par les collectivités. Or, avec le développement de la société de consommation, celle des ménages a augmenté de 37,5 % entre 1980 et 1997, accompagnée en parallèle d'une augmentation de la quantité de déchets municipaux de 40 % en valeur absolue et de 22 % par habitant<sup>1</sup>. À cela s'est ajoutée la complexité croissante des déchets, étant donné qu'ils sont devenus multimatériaux et contiennent des substances ne pouvant pas être éliminées par les voies classiques (enfouissement et incinération). Les collectivités se sont retrouvées dépassées par le volume et cette complexification des déchets, ce qui a conduit à l'émergence d'une autre approche centrée sur la responsabilisation des metteurs sur le marché. En France, cette idée fait son apparition dès 1975 dans la loi cadre n° 75-633 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux mais ne sera mise en œuvre que vingt ans plus tard à travers le principe de Responsabilité Élargie du Producteur (REP).

La REP est un mode d'action qui vise à faire assumer par les producteurs la responsabilité du traitement des produits en aval de la consommation afin de les inciter à prendre en compte

---

<sup>1</sup> OCDE, *Responsabilité élargie des producteurs. Manuel à l'intention des pouvoirs publics*, Éditions OCDE, 2001.

l'ensemble du cycle de vie du produit lors de la phase de conception (c'est-à-dire à faire de l'éco-conception). Une des problématiques majeures étudiées dans la littérature sur la REP est la question de l'efficacité de ce dispositif d'action publique dans le cadre d'une politique de prévention des déchets<sup>3</sup>. Un constat se dégage : le manque d'incitation à l'éco-conception dans un système collectif<sup>4</sup>. Toutefois, l'articulation des dispositifs de REP avec une politique d'économie circulaire n'a été que récemment abordée<sup>6</sup>. Cet article propose de contribuer à ce champ par une approche originale, historique et longitudinale de la mise en œuvre du principe de REP en France permettant de mettre au jour l'évolution progressive du dispositif pour intégrer des enjeux plus larges de la prévention et, plus récemment, de l'économie circulaire. Le cas français donne également à voir un mécanisme économique incitatif pour pallier le manque d'incitations à l'éco-conception. Enfin, l'article s'appuie sur la théorie des communs pour apporter un cadre théorique à l'analyse de la régulation des filières REP, permettant de proposer des principes de co-régulation à la manière des travaux d'E. Ostrom<sup>7</sup>. Pour traiter ces différents points, l'article se structure en sept parties. Dans un premier temps, nous revenons sur les origines du principe de REP afin de préciser sa définition institutionnelle et son contexte d'émergence. Nous introduisons, dans un deuxième temps, le cas complexe des déchets électriques et électroniques qui ont fait l'objet d'une expérimentation dont découle le schéma de filière aujourd'hui en place en France. Suite à cela, nous analysons plus en détail la problématique de déresponsabilisation dans un système collectif, pour dans un quatrième temps exposer les choix de mise en œuvre de la France du principe de REP. Nous présentons, dans un cinquième temps, comment le dispositif français a évolué pour mettre de plus en plus l'accent sur la prévention et s'articuler à la politique nationale d'économie circulaire. Nous analysons ensuite un mécanisme économique incitatif à l'éco-conception existant depuis près de dix ans en France, l'éco-modulation. Enfin, nous terminons par une partie sur les freins et limites persistantes et par une discussion et conclusion.

## **1. Les origines du principe de Responsabilité Élargie du Producteur**

---

<sup>3</sup> M. Compagnoni, « Is Extended Producer Responsibility living up to expectations? A systematic literature review focusing on electronic waste », *Journal of Cleaner Production*, vol. 367, 2022.

<sup>4</sup> M. Walls, « Extended producer responsibility and product design: Economic theory and selected case studies », RFF Discussion Paper, n° 06-08, 2006 ; K. Mayers, R. Peagam, C. France, L. Basson, R. Clift, « Redesigning the camel: the European WEEE Directive », *Journal of Industrial Ecology*, vol. 15, n° 1, 2011, p. 4-8.

<sup>6</sup> E. Maitre-Ekern, « Re-thinking producer responsibility for a sustainable circular economy from extended producer responsibility to pre-market producer responsibility », *Journal of Cleaner Production*, n° 286, 2021. Compagnoni 2021= INSERER LA REFERENCE SVP

<sup>7</sup> E. Ostrom, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, New York, Cambridge university press, 1990.

### 1.1. Naissance du principe

On retrouve une première apparition du terme dans un rapport adressé au ministère suédois de l'environnement en 1990, définissant la REP comme étant « une stratégie de protection de l'environnement visant à atteindre un objectif environnemental de réduction de l'impact total d'un produit, en rendant le fabricant responsable de l'ensemble du cycle de vie du produit »<sup>9</sup>. Le concept découle du principe de « pollueur-payeur » adopté par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1975, principe recommandé notamment pour la gestion des déchets dans une note de 1976 (1976 - C(76)155/FINAL). Mais c'est surtout dans les années 1990 qu'on a vu apparaître de premières expériences du principe dans la gestion des déchets (Allemagne, Pays-Bas, Suède). La plus connue est celle réalisée en Allemagne avec une ordonnance importante sur la réduction des déchets d'emballages en 1991 et la mise en place du système « dual » (*Duales System Deutschland*).

Pour étudier ces expériences, des travaux ont été menés dès 1994 sous l'égide du Groupe sur la prévention et le contrôle de la pollution de l'OCDE. Ces travaux ont conduit à différents rapports intermédiaires et à un rapport final dans lequel le concept de REP est officiellement formalisé sous forme de guide à destination des pouvoirs publics<sup>1</sup>. Ce manuel vise à « présenter une série d'options pour l'application des principes qui sous-tendent la conception des mesures et programmes de REP ». Dans ce manuel, l'OCDE définit la REP comme « un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations matérielles et/ou financières du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation » — le producteur étant compris au sens large comme le metteur sur le marché incluant également distributeur et importateur. « La REP présente deux caractéristiques interdépendantes : (1) le transfert en amont de la responsabilité (matérielle et/ou économique ; totale ou partielle), des communes vers les producteurs ; et (2) la création d'incitations en faveur de la prise en compte des aspects environnementaux par les producteurs dans le cadre de la conception de produits »<sup>10</sup>. Un aspect clé est l'internalisation des coûts externes pour l'environnement dans le prix du produit, principe qui fait référence à

---

<sup>9</sup> T. Lindqvist, K. Lidgren, « Modeller för förlängt producentansvar [Models for extended producer responsibility] », in Ministry of the Environment, *Från Vaggan till Graven - Sex Studier Av Varors Miljöpåverkan [From the Cradle to the Grave - Six Studies of the Environmental Impact of Products]*, Stockholm, Ministry of the Environment, 1990.

<sup>10</sup> OCDE, *Responsabilité élargie des producteurs ...op. cit.*, 2018, p.9.

la recommandation de l'OCDE adoptée en 1991 sur l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement (C(90)177/FINAL). Jusque-là, la responsabilité financière et/ou matérielle de la gestion des déchets incombait aux collectivités locales (et à ce titre aux contribuables). Le mécanisme de la REP permet de transférer cette responsabilité aux producteurs (et ainsi indirectement aux consommateurs). Ce transfert doit permettre d'envoyer un signal prix aux producteurs de manière à ce qu'ils diminuent l'impact environnemental de leurs produits en modifiant leur conception, c'est-à-dire en adoptant une démarche d'éco-conception.

### *1.2. Les premières filières REP en Europe, le choix de systèmes collectifs*

Dans les années 2000, trois directives européennes introduisent formellement le principe de REP comme instrument de gestion des déchets : la directive concernant les véhicules hors d'usage (2000/53/EC), celle sur les « équipements électriques et électroniques » (EEE) (2002/96/EC), puis celle sur les batteries et accumulateurs (2006/66/EC). Plus ancienne, la directive emballage de 1994 (94/62/EC), quant à elle, n'oblige pas à la mise en place d'un système de REP, mais dans la pratique, plusieurs États membres ont choisi ce schéma, tels que l'Allemagne et la France. Parallèlement au mécanisme d'internalisation des coûts introduit par la REP, des objectifs de recyclage ont été mis en œuvre pour la première fois au niveau européen. Les premières législations sur la REP visaient en priorité à encourager le recyclage des déchets. Le fait est qu'au milieu des années 1990, 64 % des déchets municipaux étaient mis en décharge, 18 % incinérés et seulement 18 % recyclés<sup>11</sup>.

Les directives européennes donnent un cadre général pour la mise en œuvre de dispositifs de REP tout en laissant une large marge de manœuvre aux États membres dans leur transposition. Ainsi, il existe une grande hétérogénéité dans la conception et la mise en place des filières REP en Europe<sup>12</sup>. Notamment, bien que la REP soit, en théorie, une obligation individuelle, dans la pratique, pour des raisons évidentes d'économie d'échelle dans les activités de collecte et de traitement, les producteurs exercent généralement cette responsabilité de manière collective. Cette possibilité est permise par le cadre législatif européen.

---

<sup>11</sup> *Ibid.* (p.9).

<sup>12</sup> V. Monier, L. Porsch, M. Hestin, J. Cavé, I. Laureysens, E. Watkins, H. Reisinger, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*, 2014.

Dans les systèmes collectifs, une organisation, que l'on nomme « éco-organisme » (*Producer Responsibility Organization* en anglais) est créée pour prendre en charge les obligations des producteurs adhérents. Les producteurs payent un droit de licence en fonction du volume de produits qu'ils mettent sur le marché. En contrepartie, les éco-organismes exercent potentiellement trois fonctions principales :

- Financer la collecte et le traitement du produit en fin de vie (flux de déchets ciblés) en percevant des redevances et en redistribuant les montants financiers correspondants ;
- Gérer les données correspondantes ;
- Organiser et/ou superviser ces activités.

Nous verrons en quoi les systèmes collectifs posent des difficultés en termes d'incitation à l'éco-conception. Nous verrons également que, ces dernières années, la focale de la REP a évolué d'un objectif de gestion des déchets à une prise en compte plus large de la prévention et, plus récemment, de l'économie circulaire. Avant cela, nous présentons la filière sur laquelle nous nous appuyons : le cas des déchets électriques et électroniques.

## **2. Le cas des déchets d'équipement électrique et électronique (DEEE)**

### *2.1. Une filière à enjeux multiples*

Les DEEE contiennent à la fois des polluants (par exemple des métaux lourds, fluides frigorigènes, etc.) toxiques pour l'homme et la nature mais également des métaux précieux. Selon Alain Geldron de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), « il y a 2 à 3 grammes d'or par tonne de minerai extrait d'une mine, contre 120 à 200 grammes par tonne, voire plus, dans les produits électroniques »<sup>13</sup>. On trouve également dans ces déchets des métaux stratégiques essentiels pour le développement des nouvelles technologies devant accompagner la transition écologique (le lithium dans les batteries, les terres rares dans les aimants des éoliennes ou encore l'indium des écrans et panneaux photovoltaïques). Or, alors que l'Europe ne produit quasiment pas de terres rares<sup>14</sup>, la Chine contrôle plus de 90 % de leur production mondiale, ce qui pose des enjeux en termes de sécurisation des approvisionnements. Aussi ce cas présente des enjeux multiples,

---

<sup>13</sup> C. Schaubalors, « Mines urbaines, la quête en surface », *Libération*, 2014.

<sup>14</sup> Les terres rares sont un groupe de métaux aux propriétés voisines comprenant le scandium, l'yttrium et les quinze lanthanides. Leurs propriétés uniques les rendent utiles dans de nombreuses technologies.

environnementaux, économiques et sanitaires, qui sont relativement récents dans l'histoire des déchets puisque la valeur des DEEE n'a pas été perçue immédiatement ; ni leurs risques, par manque de connaissances.

## *2.2. Des enjeux qui nécessitent une action collective*

Une organisation collective est nécessaire pour faciliter la structuration de la filière de la collecte au traitement, la massification du gisement, les investissements dans les traitements de dépollution et de valorisation et afin de créer du lien dans la chaîne de valeur, c'est-à-dire relier l'étape de conception des produits (au niveau du producteur) à l'étape de traitement en fin de vie (au niveau du recycleur). Or, pour élaborer cette construction collective, demeuraient beaucoup d'inconnus faute de précédents en la matière.

Une expérimentation « initiative recyclage », financée par l'ADEME et 41 producteurs, a ainsi été menée sur 24 mois de juillet 2002 à juin 2004 sur la Communauté Urbaine de Nantes dont les résultats sont disponibles dans un rapport final dirigé par Philippe Oudeyer, directeur général de Screlec<sup>15</sup>. L'expérience avait pour objectif « de mettre en place en réel et à échelle territoriale importante, la collecte sélective des déchets d'équipements électriques et électroniques et de les expédier vers les filières de traitement adaptées, conformément aux exigences de la directive européenne du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques ». L'étude a permis de réunir l'ensemble des parties prenantes : les producteurs, les distributeurs, les collectivités locales, les professionnels du recyclage et de la logistique, les associations de consommateurs ainsi que les pouvoirs publics. Le but était de « donner une vision de la future filière de collecte et de recyclage des DEEE en France, tant en termes de volumes que des moyens logistiques et de traitement à mettre en œuvre à court terme, et ce dans un souci de performances économique et environnementale ». Plus de 80 réunions de travail se sont tenues, impliquant la participation active de plus de 150 personnes. Ces deux années ont permis aux producteurs d'aborder les questions techniques, logistiques, économiques et environnementales relatives à la mise en œuvre d'un système opérationnel de déchets électroniques à grande échelle. La Figure 1, issue du rapport final de Screlec, représente le schéma logistique mis en place et les différents acteurs dont on retrouve les

---

<sup>15</sup> SCRELEC, P. Oudeyer (dir.), *Rapport final du projet Initiative recyclage*, 2004.

grandes familles de traitement existantes aujourd'hui : gros électroménagers (GEM) froid, GEM hors froid, petits appareils en mélange (PAM) et écrans<sup>16</sup>. L'une des principales leçons tirées de l'expérience pour les parties prenantes a été de considérer qu'il manquait un soutien technique et organisationnel pour faciliter l'émergence d'une industrie et d'un réseau de contrats de la fin de vie des produits. En conséquence, le choix a été fait en France d'introduire une fonction opérationnelle (concevoir et mettre en œuvre une nouvelle architecture de l'industrie de la collecte et du recyclage avec des contrats, des modèles et des spécifications conformes aux objectifs politiques) à côté du rôle financier traditionnel (subventionner des opérations coûteuses telles que la collecte et le traitement des déchets) dans le cahier des charges des éco-organismes de déchets électroniques. En outre, le rapport final valide le choix d'une organisation collective et définit des schémas logistiques « économiques et réalistes », la structure de coût et de pilotage, et identifie les technologies existantes ou à développer<sup>17</sup>. Cette expérimentation a eu un impact considérable sur les choix qui ont conduit à la structure actuelle de la filière des déchets électroniques, ainsi que sur les autres filières REP qui ont suivi en France.

Des divergences d'intérêts ont émergé lors de l'expérimentation, notamment sur la place à donner aux distributeurs dans le schéma de gouvernance (en effet, pour le secteur du GEM, les distributeurs ont un rôle important, à l'inverse des secteurs des petits appareils et écrans). Celles-ci ont conduit à la création de quatre organismes collectifs, Eco-systèmes, Ecologic, Recylum (pour les lampes) et European Recycling Platform (ERP) et d'un organisme coordinateur de la filière (la société OCAD3E). Depuis, Recylum a fusionné avec Eco-systèmes pour devenir ecosystem en 2018 et ERP a perdu son agrément pour les DEEE fin 2014.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*



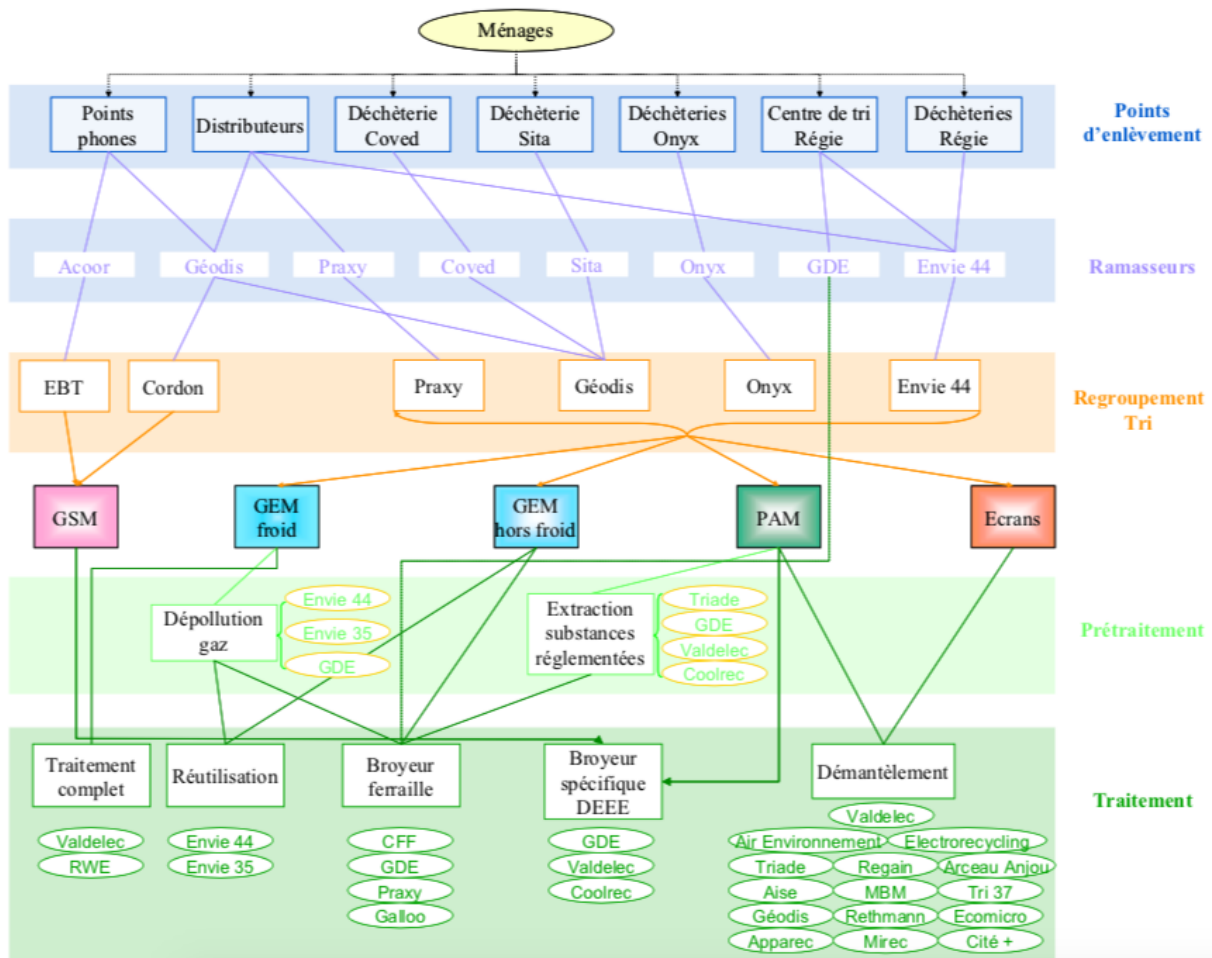


Figure 1: Schéma issu du rapport final de l'expérience nantaise sur la logistique mise en place et les différents acteurs<sup>18</sup>.

### 3. La problématique de déresponsabilisation dans un modèle collectif

Les producteurs ont privilégié le système collectif comme une manière efficace de mutualiser les coûts et de conduire des expérimentations en situation de grande incertitude. Cependant, la mise en place d'un système collectif complique la réalisation de la responsabilité individuelle<sup>19</sup>. En effet, l'inconvénient est que les déchets sont collectés en mélange, c'est-à-dire sans distinction de marques. De ce fait, les bénéfices, liés à un effort de conception, ne sont pas individualisés, mais partagés entre l'ensemble des producteurs. Cela conduit à une déresponsabilisation individuelle des producteurs dans l'effort d'éco-conception. On observe

<sup>18</sup> *Ibid.* [p.22].

<sup>19</sup> N. Tojo, *Extended reducer responsibility as a driver for design change: utopia or reality?* Ph.D. dissertation, International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University, Lund, Sweden, 2004 ; C. Van Rossem, *Individual Producer Responsibility in the WEEE Directive-From Theory to Practice?* Lund, Lund University, 2008 ; M. Walls, « Extended producer responsibility ... », *art. cit.*, 2006 ; K. Mayers, et alii, « Redesigning the camel... », *art. cit.*, 2011.

des problématiques bien connues de l'action collective comme le phénomène de passagers clandestins et l'effet d'aubaine décrit par la tragédie des communs où la rationalité individuelle peut conduire à une irrationalité collective.

Le concept de tragédie des communs a été proposé par l'écologue Garrett Hardin dans un article célèbre pour décrire un phénomène collectif de surexploitation d'une ressource limitée<sup>22</sup>. Hardin illustre ce phénomène en mettant en scène des bergers partageant un pâturage en accès libre. Poussés par leur intérêt personnel, les bergers sont chacun tentés de faire paître un nombre toujours plus grand d'animaux sur le pâturage partagé, ce qui conduit finalement à l'épuisement de la ressource. Cet exemple typique témoigne de l'incapacité de l'action collective à préserver une ressource commune face à la puissance centrifuge de l'intérêt individuel. Hardin en conclut que la gestion optimale d'une ressource commune doit inévitablement passer par la privatisation ou le contrôle par l'État.

Dans le cas des DEEE, on peut constater une logique prédatrice similaire qui aboutit à un destin tragique. Ceci à quelques nuances près. Les DEEE constituent une ressource sans propriétaire tout en contenant de la valeur. Ce gisement de valeur abandonné fait émerger des filières captives informelles (voire illégales, portées par des réseaux mafieux) motivées par la quête du profit et ignorant les impacts environnementaux. Entre 2011 et 2020, environ 19 à 22 % des exportations inspectées en Europe enfreignaient le règlement sur les transferts de déchets, dont 34 % concernaient des DEEE, déchets de métaux, plastiques et de papier<sup>23</sup>. Ces acteurs informels collectent le plus de déchets possible, afin d'en extraire le maximum de valeur au moindre coût. En captant de grandes quantités de déchets et en ne respectant pas les normes sociales ni environnementales européennes, ces filières compromettent l'économie des filières officielles et portent atteinte au bon développement des filières de traitement de qualité. La résultante est une forte détérioration de l'environnement et de la santé humaine et une mauvaise valorisation des DEEE. Ainsi, tout comme dans la configuration décrite par Hardin, le destin tragique est attribuable ici à des agents opportunistes avides de leur propre intérêt et faisant fi de toutes les règles environnementales et éthiques.

---

<sup>22</sup> G. Hardin, « The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality », *Science*, vol. 162, n° 3859, 1968, p. 1243-1248.

<sup>23</sup> Field Actions Science Reports (FACTS), « Industrie et déchets : sur la voie de l'économie circulaire », *FACTS*, numéro spécial 23, 2021, p. 26-29.

Nous allons voir comment le dispositif de REP en France permet de proposer un cadre à l'action collective avant de nous intéresser aux évolutions des objectifs des filières REP.

#### **4. La mise en œuvre du dispositif de REP en France**

##### *4.1. Le mécanisme de financement des filières REP (cas de la filière DEEE)*

Le système de REP permet avant toutes choses de financer les filières de gestion des déchets. Dans les systèmes collectifs, les producteurs reversent une éco-contribution à l'éco-organisme auquel ils adhèrent en fonction du coût de traitement des produits et de la quantité mise sur le marché (par exemple, l'éco-organisme ecosystem facture à ses adhérents 8 € pour un lave-linge, 3 € pour un four micro-onde, 0,02 € pour un téléphone portable). Cette éco-contribution est ensuite intégralement utilisée par l'éco-organisme pour financer la filière. Prenons exemple sur la filière DEEE qui est dite opérationnelle, c'est-à-dire que les metteurs sur le marché sont responsables, en plus de la dimension financière, de la réalisation des opérations de collecte, transport et traitement. En 2020, ecosystem (l'éco-organisme majoritaire de la filière DEEE avec 4072 adhérents en 2020) a reçu 274 millions d'euros pour 633 016 tonnes d'équipements collectés (tous secteurs confondus, en comptant les lampes et petits appareils extincteurs). 73 % de cette somme a servi à financer les coûts opérationnels (pilotage et contrôle des opérations de transport, dépollution et recyclage, investissement pour la R&D), 18 % à soutenir les points de collecte (collectivités, magasins et réseaux sociaux solidaires), 5 % à des campagnes d'information de prévention et d'incitation au recyclage et 4 % aux frais de fonctionnement de l'éco-organisme (rémunération des personnels et frais d'organisation)<sup>24</sup>. Les éco-participations ne couvrent pas à eux seuls la totalité des dépenses de la filière. Entre 15-20 % des dépenses sont couverts par les recettes qui proviennent de la revente de la matière récupérée après valorisation.

##### *4.2. Organisation des filières REP et gouvernance*

Au cœur des filières REP se trouvent les éco-organismes, des organisations dotées d'un statut juridique et d'une gouvernance spécifique. Ce sont des entreprises privées à but non lucratif dont l'activité financière est surveillée par un censeur d'État. Elles sont dotées d'une mission

---

<sup>24</sup> ecosystem, Rapport annuel, 2021.

publique définie dans un cahier des charges et d'une gouvernance détenue par les metteurs sur le marché, à laquelle s'est ajoutée récemment un comité des parties prenantes composé de représentants des producteurs, des opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs. Leur rôle est d'assumer les obligations de leurs membres et d'atteindre les objectifs négociés avec l'État. Outre les objectifs de recyclage, l'État définit les règles qui guideront l'action des éco-organismes après un processus de décision participatif impliquant les différentes parties prenantes citées plus haut. En effet, les cahiers des charges sont négociés et discutés tous les six ans au sein d'une commission inter-filières avant la décision finale de l'État. Au-delà des objectifs, le cahier des charges définit également les relations que les éco-organismes doivent engager avec les collectivités, les opérateurs de la filière déchets (points de collecte, transport, traitement) lorsque l'éco-organisme a une responsabilité « opérationnelle », les acteurs de l'économie sociale et solidaire, le coordinateur s'il existe plusieurs éco-organismes pour un même type de déchet, les pouvoirs publics et, enfin, leurs adhérents.

Ces relations font l'objet de contrats reposant sur des clauses publiques et/ou privées du droit des contrats. Cette complexité juridique tend à favoriser les contentieux multiples. Une originalité majeure est que les co-contractants ne peuvent pas négocier tous les termes des contrats. Par exemple, les membres des éco-organismes ne peuvent pas négocier leurs cotisations (les éco-contributions), car la loi impose qu'elles soient proportionnellement égales pour tous les membres d'un même éco-organisme. En outre, les éco-contributions se distinguent des taxes. En effet, elles sont de l'argent public payé par le consommateur lors de l'achat d'un nouveau produit, mais contrairement aux taxes, les éco-organismes sont libres de décider comment les redistribuer, à condition que cela serve leur mission. Ce statut hybride est très original dans le monde de la justice. Une question courante consiste à identifier quel juge — le tribunal civil ou administratif — est en capacité de statuer sur un conflit impliquant des éco-organismes, acteurs privés avec une mission d'utilité publique<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A. Gossement, « Déchets : Le contrat entre un éco-organisme et une collectivité territoriale est-il de droit administratif ? », Blog Gossement Avocats, 2016, en ligne : <https://blog.gossement-avocats.com/blog/environnement/dechets-le-contrat-entre-un-eco-organisme-et-une-collectivite-territoriale-est-il-de-droit-administratif-tgi-libourne> (consulté le 27 février 2023).

Dans cette perspective, la réglementation est clairement hybride, associant des acteurs publics et privés à travers des mécanismes de gouvernance et d'organisation sur mesure et des engagements réciproques. La gestion financière et/ou opérationnelle des filières est confiée à des acteurs privés, en particulier les éco-organismes, qui jouent un rôle crucial de coordination. Quant à l'autorité publique, elle a un rôle de supervision et d'encadrement et peut activer différents leviers. La Figure 2 montre le schéma des relations contractuelles dans le secteur des déchets d'équipements électriques et électroniques.

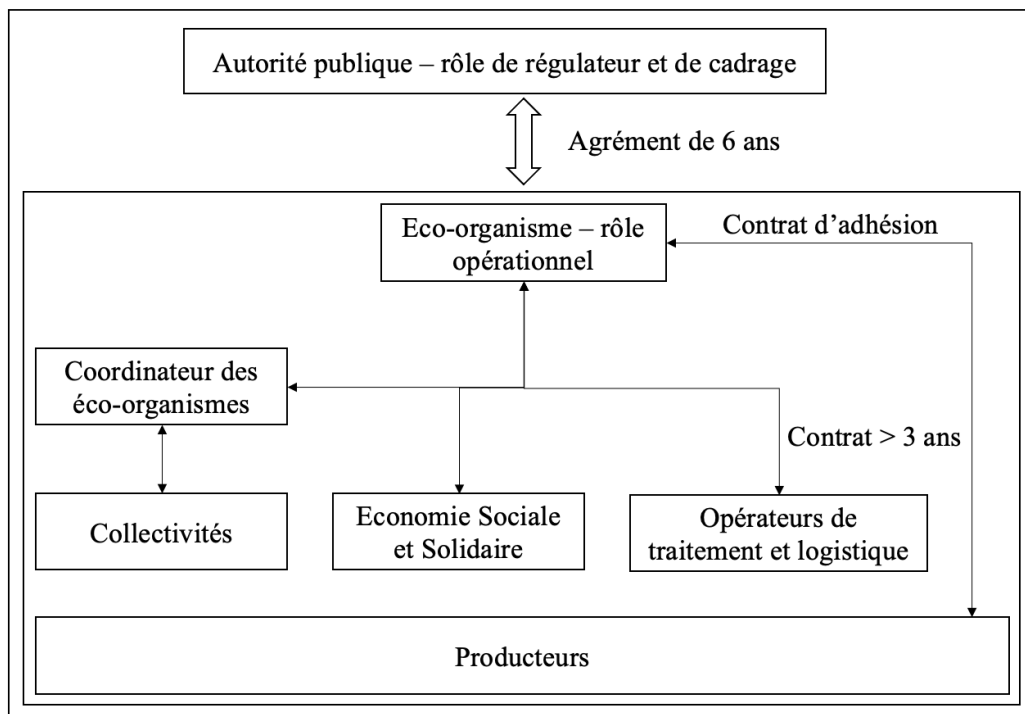


Figure 2: Configuration des relations contractuelles dans la filière DEEE, source auteur. L'autorité publique, en tant que régulateur, accorde un agrément à l'éco-organisme pour 6 ans. Quant à l'éco-organisme des DEEE, qui est opérationnel, il contractualise avec des opérateurs pour 3 ans minimum et apporte un soutien financier aux acteurs de la collecte (collectivités, ESS). Enfin, les producteurs signent un contrat d'adhésion auprès de l'éco-organisme.

## **5. Un dispositif évolutif : d'un enjeu de dépollution et de recyclage des déchets à une politique de prévention et d'économie circulaire**

Pour rendre compte de l'évolution du dispositif de REP en France, nous allons nous appuyer sur l'analyse des textes réglementaires et des objectifs assignés aux éco-organismes.

Le dispositif de REP est dynamique : il a été conçu de manière à pouvoir évoluer dans le temps. Les évolutions sont rendues possible par le renouvellement périodique des cahiers des charges en fonction des performances des acteurs visés. À ce jour, trois périodes d'agrément ont eu lieu, en 2006, 2009 et 2015 ; une quatrième démarre avec le réagrément des éco-organismes ecosystem et Ecologic fin 2021 (ainsi que l'éco-organisme Soren [ex PVcycle] pour les panneaux photovoltaïques). Selon les résultats de la période d'agrément, les autorités publiques peuvent introduire des objectifs et des spécifications supplémentaires ou les renforcer et mettre en place des incitations ou des réglementations différentes si des problèmes spécifiques sont rencontrés. Notamment, l'évolution lente et profonde qui est en cours repose sur l'élargissement des objectifs du principe de REP à la prévention et l'économie circulaire.

### *5.1. De l'élimination à la prévention*

Le dispositif de REP est passé d'un dispositif axé sur la gestion de la fin de vie des déchets à un dispositif promouvant l'économie circulaire et la prévention des déchets, c'est-à-dire à l'allongement de la durée de vie des produits et au retardement le plus tard possible du statut de déchet. Ce changement de paradigme n'est pas sans conséquences sur les acteurs des filières REP dont les éco-organismes qui voient leurs missions s'étendre davantage. La loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi AGE<sup>26</sup>) vient conforter cette évolution vers la prévention mais nécessite encore d'être évaluée dans les faits. Notamment, la loi AGE<sup>26</sup> vient renforcer un mécanisme de réindividualisation de l'incitation à l'éco-conception des producteurs qui est l'éco-modulation, que nous analyserons plus loin.

Dans les années 1990, à la mise en place des premières filières REP, l'enjeu central était la dépollution et le recyclage. Cet enjeu a progressivement évolué pour inclure celui de la prévention et plus récemment celui de l'économie circulaire. Cette évolution des enjeux s'est faite en fonction de l'évolution de l'agenda politique, marqué par la succession de conférences environnementales depuis le Grenelle de l'environnement en 2007 et des lois importantes, telles que la loi relative à l'économie sociale et solidaire (2014-856) et la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2015-992) qui ont mis en exergue le sujet de la prévention dans les textes de loi sur les REP ; également la loi AGE<sup>26</sup> (2020-

---

<sup>26</sup> Loi publiée au *Journal Officiel* en février 2020 et sur laquelle nous reviendrons plusieurs fois.

105) pour le renforcement de l'économie circulaire dans le paysage de la gestion des déchets. Les évolutions technologiques et la maturité des acteurs ont également contribué à cette progression. Au niveau des filières REP, cette évolution s'est traduite par un accroissement des cahiers des charges passant de 15 pages en 2006, à 26 pages en 2010 pour atteindre 47 pages en 2015, puis redescendus à une dizaine de pages environ dans le cadre du dernier agrément en 2021. Cette diminution répond à une proposition issue du rapport Jacques Vernier sur l'évaluation des filières REP pointant du doigt la taille des textes et leur redondance entre filières conduisant à un manque de clarté, au risque d'une « mauvaise compréhension » et à « d'interminables discussions sur les moindres détails »<sup>27</sup>. Depuis la publication de la loi AGEC, on observe un regroupement des textes relatifs aux filières REP afin d'aller plutôt vers des textes « troncs communs » avec une déclinaison des spécificités par filière. De manière générale, cette évolution des enjeux a conduit à une amplification du rôle des éco-organismes dans la politique de transition écologique.

Cette évolution se retrouve également lorsque l'on étudie l'évolution sémantique des intitulés des chapitres du *Code de l'environnement* relatifs à la gestion des déchets (Art. L541-x). En 2000, le premier chapitre s'intitule « Élimination des déchets et récupération des matériaux », et le texte responsabilise les producteurs sur *l'élimination* des déchets qui proviennent des produits qu'ils ont mis sur le marché. Suite à une ordonnance issue du Grenelle de l'environnement en 2010 (ordonnance n° 2010-1579), le chapitre devient « Prévention et gestion des déchets » et est introduit officiellement le principe de responsabilité élargie du producteur avec pour responsabilité non plus de contribuer à l'élimination mais à la *gestion* des déchets issus de ses produits. En 2014, la loi relative à l'économie sociale et solidaire vient ajouter la responsabilité de *contribuer à la prévention* à côté de la gestion des déchets. Enfin, la loi AGEC vient en 2020 ajouter les obligations « d'adopter une démarche d'écoconception des produits, de favoriser l'allongement de la durée de vie desdits produits [...], de soutenir les réseaux de réemploi, de réutilisation et de réparation tels que ceux gérés par les structures de l'économie sociale et solidaire ou favorisant l'insertion par l'emploi [...] ». Ces évolutions de l'article de loi révèlent l'évolution de la notion même de *responsabilité* des producteurs face aux déchets, qui s'est élargie en passant de l'élimination au recyclage, et en incluant aujourd'hui la prévention et l'économie circulaire et sociale.

---

<sup>27</sup> J. Vernier, *Les filières REP. Responsabilité élargie des producteurs en matière de prévention et de gestion des déchets générés par leurs produits*, rapport du Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2018.

Faisons le point de ce qui a été dit à ce stade. L'enjeu initial était de créer une filière performante assurant la dépollution et un recyclage de qualité, ce qui a nécessité une action collective afin de mutualiser les efforts. En ce sens, l'action des éco-organismes a été très efficace, notamment dans l'amélioration des compétences des acteurs. Un exemple significatif est la gestion des réfrigérateurs. En effet, avant la création de la filière, il n'y avait aucune dépollution. Ceux-ci étaient broyés au même titre que les véhicules hors d'usage, sans retrait des fluides frigorigènes qui s'échappaient alors dans l'atmosphère. La structuration de la filière par les éco-organismes a permis d'accompagner ces acteurs du traitement vers une mise aux normes. Une fois cette structure de filière en place, les enjeux de prévention et d'éco-conception ont émergé, ou plutôt, *réémergé* étant donné que l'éco-conception faisait partie des objectifs originels du principe de REP, mais il n'avait pas pu se concrétiser jusqu'alors dans un système collectif qui en affaiblissait l'incitation. S'est alors posée la question de la réindividualisation de la responsabilité du producteur : comment renvoyer un signal individuel au producteur pour l'inciter à faire de l'éco-conception ? Pour répondre à cette critique principale de la REP, largement présente dans la littérature<sup>28</sup>, un mécanisme d'incitation économique a été mis en place : celui de l'éco-modulation<sup>29</sup>.

### 5.2. *L'éco-modulation : un exemple caractéristique du dispositif évolutif*

Le mécanisme consiste à moduler le montant des éco-participations en fonction de critères incitatifs liés à la dépollution et recyclabilité, la réparabilité et la durée de vie. Deux approches existent selon les produits et critères appliqués. Pour généraliser une bonne pratique « accessible », un « malus » est appliqué en cas de non-respect du critère. Inversement, pour inciter à la mise en place d'une bonne pratique ambitieuse, un « bonus » existe en cas de respect du critère. Les critères sont inspirés des écolabels et ont pour but d'orienter vers la prévention et les boucles fermées de matières. Dans le cadre de la filière DEEE, il y a des critères portant sur la mise à disposition de documentation technique et de pièces détachées, sur la démontabilité par des outils standards, la standardisation des connectiques et mises à jour logicielles et l'intégration de plastiques recyclés. En 2020, 50 %

---

<sup>28</sup> K. Mayers, R. Lifset, K. Bodenhofer, L.N. Wassenhove, « Implementing individual producer responsibility for waste electrical and electronic equipment through improved financing », *Journal of Industrial Ecology*, vol. 17, n° 2, 2013.

<sup>29</sup> H. Micheaux, F. Aggeri, « Eco-modulation as a driver for eco-design: A dynamic view of the French collective EPR scheme », *Journal of Cleaner Production*, vol. 289, 2021.



des produits mis sur le marché (concernés par la filière REP DEEE) était soumis à une éco-modulation (c'est-à-dire un malus ou un bonus)<sup>30</sup>.

La mise en œuvre de l'éco-modulation dans la filière DEEE a connu différentes étapes. Des critères ont été introduits pour la première fois, en 2010, dans le deuxième cahier des charges de la filière. Six catégories de produits étaient alors concernées et les critères visaient en priorité à faciliter le traitement de fin de vie des produits avec des critères sur la suppression de substances problématiques. Dans un deuxième temps, le dispositif a été renforcé en incluant plus de catégories de produits et en étendant la portée des critères à l'ensemble du cycle de vie du produit. Avec la loi AGEC, le mécanisme va de nouveau évoluer vers une prise en compte plus grande de la prévention dans la définition des critères et vers un renforcement du niveau des modulations pour plus d'incitation. Notamment, le cahier des charges de la filière DEEE de 2021 précise que les critères de modulation doivent se fonder sur quatre critères dont celui de la réparabilité.

La mise en œuvre de ce mécanisme et l'élargissement vers des critères liés à la prévention ont amené de nouvelles questions de définition concernant la recyclabilité, la réparabilité et la durabilité. Pour convenir de définitions communes, l'ensemble des parties prenantes (producteurs, opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets, collectivités territoriales et associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs) a œuvré de concert autour de tables de discussions généralement encadrées par l'ADEME.

Le processus de mise en œuvre de l'éco-modulation est caractéristique du dispositif original de la REP qui révèle un temps d'apprentissage des acteurs et d'acculturation aux nouveaux critères ainsi que l'évolution du rôle des éco-organismes. En effet, ce changement de paradigme se reflète dans les missions des éco-organismes qui se sont élargies depuis l'origine des filières (plus récemment, certains éco-organismes ont choisi d'aller plus loin en adoptant le statut d'entreprise à mission, comme CITEO en 2020 et ecosystem en 2021). Nos observations mettent en évidence que la principale activité des éco-organismes consiste à mener des expérimentations continues et des processus d'apprentissage collectif au moyen de

---

<sup>30</sup> ADEME, *Mémo REP 2021. Données 2020. Faits & Chiffres*, rapport de l'ADEME, 2021.

différents mécanismes de régulation et par le biais d'approches incrémentales et d'apprentissages itératifs<sup>32</sup>.

### 5.3. *L'éco-organisme : un acteur clé dans le dispositif évolutif*

On en vient à un autre point intéressant du modèle français, à savoir l'éco-organisme. Les éco-organismes peuvent être qualifiés de chefs d'orchestre des filières REP, en particulier dans le cas de filière opérationnelle. Ils ont une position centrale qui leur permettent d'agir à plusieurs niveaux. Dans un premier temps, la structuration centralisée de la filière a permis une massification des déchets, des économies d'échelle dans l'ensemble des opérations (collecte, transport, dépollution, traitement) et des investissements qui ont conduit à des résultats positifs en termes de taux de collecte et de valorisation et recyclage. Selon le rapporteur de la mission d'évaluation des filières REP J. Vernier, « nul ne saurait contester l'efficacité, à vrai dire impressionnante, des REP ». Il présente dans son rapport un graphique sur l'évolution du taux de collecte des DEEE ménagers. Celui-ci est passé de 0 en 2006 (date de création de la filière) à 49,4 % en 2016. Malgré cette évolution positive, l'objectif n'est aujourd'hui pas atteint. En 2020, le taux de collecte séparée pour valorisation de la filière DEEE ménagers était toujours de 49 %. Celui-ci stagne alors que l'objectif de collecte est de 65 % depuis 2019. La difficulté est de capter les équipements « dormants » dans les tiroirs des français ainsi que ceux échappant à la filière officielle en partant dans des filières parallèles, plus ou moins légales. Selon une étude menée conjointement entre les éco-organismes de la filière DEEE, 52,3 % du gisement total de DEEE est collecté, 33,1 % est géré hors filière (éliminés ou faisant l'objet d'un traitement), 4,2 % d'équipements sont exportés et déclarés et 10,4 % des DEEE échappent vers des destinations inconnues (dont l'export illégal de déchets). La part des gisements de DEEE perdus dans des destinations inconnues était en 2012 de 31 %, soit une baisse de 20,6 points.

Quant aux taux de recyclage, ils sont globalement bons avec des objectifs atteints, voire dépassés, dans la majorité des catégories de produits pour les éco-organismes ecosystem et Ecologic. Le taux de recyclage moyen par rapport aux tonnages collectés séparément était de 76,2 % en 2020 pour des objectifs variant entre 55 % et 80 % selon les catégories de produits.

---

<sup>32</sup> F. Muniesa, M. Callon, « Economic experiments and the construction of markets », in D. MacKenzie, F. Muniesa, L. Siu (eds.), *Do economists make markets? On the performativity of economics*, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 163-189.

Ce taux descend à 34 % lorsqu'il est calculé par rapport aux mises sur le marché. Ces objectifs sont amenés à augmenter à compter de 2024. Des efforts sont donc à poursuivre pour les atteindre.

Dans un second temps, avec le changement de paradigme, que l'on observe depuis 2018 avec la publication de la Feuille de Route Économie Circulaire (FREC<sup>33</sup>) en préparation de la loi AGECE, il ne s'agit plus seulement pour les éco-organismes de structurer une filière de collecte, de dépollution et de recyclage, mais d'accompagner leurs adhérents et leurs partenaires dans le développement de filières d'économie circulaire. La position centrale des éco-organismes leur permet d'acquérir des données clés (tels que les problématiques de réparation et de recyclage, les quantités et la qualité des matières récupérées après traitement) pour accompagner les démarches d'éco-conception de leurs adhérents ainsi que le développement de modèles économiques circulaires. Un exemple est l'outil numérique REEECYC'LAB<sup>34</sup> développé par ecosystem en 2018 pour permettre à ses adhérents d'évaluer la recyclabilité de leurs produits. Après avoir entré un certain nombre de données, une note s'affiche ainsi que des conseils pour progresser, tels que l'identification de composants pouvant inclure de la matière recyclée. Un autre exemple est l'outil e-réparation<sup>35</sup>, un site web développé par l'éco-organisme Ecologic en 2020, en partenariat avec différents partenaires dont le Réseau National des Ressourceries et la startup Spareka. L'objectif est d'encourager la réparation en accompagnant à distance le consommateur dans le diagnostic de sa panne et dans l'identification d'un réparateur proche de chez lui auprès duquel il pourra s'adresser.

## 6. Freins et limites des systèmes de REP

### 6.1. Des limites persistent...

Malgré l'amélioration constatée sur la collecte et la dépollution des déchets depuis la mise en place des filières REP, tout n'est pas idéal. La filière DEEE est un exemple de relative réussite (souligné par le rapporteur J. Vernier<sup>36</sup>) mais ce n'est pas le cas de toutes les filières. Certains éco-organismes abusent de leur position de monopole. Les sanctions existantes,

---

<sup>33</sup> Ministère de la transition écologique et solidaire, *50 mesures pour une économie 100% circulaire*, 2018.

<sup>34</sup> <https://reecyclab.ecosystem.eco/>

<sup>35</sup> <https://www.e-reparation.eco/>

<sup>36</sup> J. Vernier, *Les filières REP...op. cit.*, 2018.

jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi AGECE, n'étaient pas assez dissuasives, il n'existait pas de sanctions en cas de non-atteinte des objectifs et aucune procédure n'était prévue en cas de défaillance d'un éco-organisme, tels que son remplacement. Les sanctions administratives se résument, à l'égard des éco-organismes, à une amende de 30 000 € (relativement faible par rapport à leur chiffre d'affaires) ou à une suspension, voire au retrait, de leur agrément. Or, dans une situation de monopole, cette sanction ultime est peu crédible, étant donné que l'État n'a alors pas d'alternative immédiate possible. J. Vernier relate dans son rapport le cas de l'éco-organisme ECO-DDS qui, au moment de son réagrément, a refusé d'appliquer certaines mesures du cahier des charges, obligeant les pouvoirs publics à céder pour un temps, de manière à maintenir le fonctionnement de la filière<sup>37</sup>.

Par ailleurs, même si la collecte, la dépollution et les traitements ont progressé, la filière est toujours confrontée à des enjeux importants, tels que la stagnation des taux de collecte notamment dans les zones urbaines (le taux de collecte de la filière DEEE plafonne à 52 %<sup>38</sup>), la gouvernance des éco-organismes qui, pour certains, n'est pas assez inclusive (se pose la question de la place accordée aux recycleurs, par exemple), et l'incitation encore trop faible de l'éco-modulation. Précisons ce dernier point. Jusqu'à la loi AGECE, pour la filière DEEE, la modulation valait plus ou moins 20 % de l'éco-participation (une pénalité de 20 % pour un malus et une réduction de 20 % pour un bonus), et de 100 % en ce qui concernait les téléphones portables. Cette dernière était alors à relativiser car 100 % de l'éco-participation d'un téléphone portable qui est de 0,02 € conduit à une pénalité de 0,02 €, soit une éco-participation avec malus de 0,04 €, ce qui a peu de chance d'avoir un effet incitatif sur le fabricant d'un appareil qui se vend à plusieurs centaines d'euros.

## 6.2. ... que vient essayer de corriger la loi AGECE

Ces limites ont été considérées au travers de la loi AGECE publiée en février 2020. De manière générale, cette loi officialise et confirme la volonté du gouvernement de s'appuyer sur le dispositif de REP dans sa politique d'économie circulaire. Dans les grandes lignes, la loi renforce le rôle des éco-organismes et leur gouvernance avec le renforcement de leur contrôle, de leur surveillance et de leurs objectifs, et avec l'extension de filières REP existantes et la

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, encadré 25, p. 67.

<sup>38</sup> J. Vernier, *Filière REP*, Rapport d'activité de la commission inter-filières REP, 2021.

création de nouvelles filières. Les quatorze filières sont ainsi complétées par huit de plus. Des sanctions pour non atteinte des objectifs ont été instaurées comme le préconisait le rapport J. Vernier<sup>27</sup>. Les éco-organismes doivent créer un comité des parties prenantes qui doit être consulté et rendre un avis avant certaines décisions de l'éco-organismes (tels que le choix du montant des éco-participations). L'ADEME obtient pour mission supplémentaire le suivi et l'observation des filières REP. Elle s'est ainsi dotée d'une direction de supervision des filières. Par ailleurs, de nombreuses mesures visent à encourager la prévention. L'éco-modulation est renforcée avec des primes et pénalités pouvant dépasser le montant de l'éco-participation. Des objectifs spécifiques au réemploi et à la réutilisation sont instaurés. Pour la filière DEEE, l'objectif de réemploi et de préparation à la réutilisation est fixé à 2 % rapporté aux mises sur le marché, à respecter d'ici 2023. En 2020, le volume d'équipements réellement réemployé et réutilisé était de 7,2 milliers de tonnes, soit 0,4 % du volume mis sur le marché<sup>39</sup>. Enfin, une mesure phare et démontrant encore davantage le changement de paradigme du principe de REP, est la création d'un « fonds réparation » et d'un « fonds réemploi ». Ces fonds ont pour objectif de soutenir le développement des filières de la réparation et du réemploi. Ils doivent être gérés et alimentés par les éco-organismes à une hauteur fixée dans les cahiers des charges. Le fonds réparation doit permettre de réduire le coût de la réparation. Seuls les réparateurs labellisés par les éco-organismes pourront bénéficier du fonds. Avec cette mesure, l'éco-contribution a officiellement changé de nature. Elle ne sert plus seulement à financer la fin de vie des produits mais également à financer l'allongement de la durée de vie des produits. Autrement dit, dès l'achat, le consommateur contribuera entre autres, à travers l'éco-participation, au financement de la réparation de son produit.

### *6.3. D'autres limites existent au niveau européen*

Au niveau européen les enjeux sont importants. Il y a actuellement une grande réflexion sur l'harmonisation des filières REP en Europe. En 2018, la Commission européenne publie un rapport dans lequel est évaluée la mise en œuvre de la REP DEEE en Europe<sup>40</sup>. Le modèle français y est mis en avant comme ayant inspiré certaines des recommandations. Par exemple, le rapport recommande aux États membres de mettre en place une procédure d'agrément des

---

<sup>39</sup> ADEME, *Mémo REP 2021 : données 2020*, Angers, ADEME, Faits & Chiffres, 2021.

<sup>40</sup> European Commission, Directorate-General for Environment, M. Kling, F. Zotz, D. Huranova, *WEEE compliance promotion exercise : final report*, Publications Office, 2018.

éco-organismes, d'interdire les paiements en liquide pour les transactions concernant les DEEE afin de lutter contre les trafics illégaux, ou encore d'obliger tous les acteurs qui traitent les DEEE à s'enregistrer auprès d'un éco-organisme (mesures jusqu'alors françaises).

Par ailleurs, de récents travaux appellent à un élargissement de la REP à l'international et parlent d'*Ultimate Producer Responsibility* (UPR)<sup>41</sup>. Ces auteurs dénoncent le caractère trop national-centré des REP en Europe. Dans les dispositifs actuels, une fois les équipements exportés, les producteurs ne sont plus tenus responsables du devenir de leur produits en fin de vie. Cela contribue au développement de filières parallèles d'exportation d'équipements usagés sous prétexte de réemploi, alors même que des études démontrent que ces équipements sont en réalité de véritables déchets exportés dans des pays où les infrastructures de traitement n'existent pas. Une étude traitant les équipements électriques et électroniques usagés importés au Nigeria révèle que plus d'un tiers d'entre eux sont non fonctionnels<sup>42</sup>. Le principe d'UPR a pour but de rendre responsable les producteurs de la collecte et du traitement des produits qu'ils mettent sur le marché dans un pays européen sous REP et qui arrivent en fin de vie dans un autre pays, en particulier en Afrique. Il s'agit d'étendre leur responsabilité au-delà du territoire national où s'exerce traditionnellement la REP.

## 7. Discussion et conclusion

Le dispositif de REP en France témoigne d'une nouvelle approche de l'action publique, qui n'est pas fondée sur de la pure réglementation « *top-down* », ni uniquement sur des mécanismes économiques incitatifs, mais sur une approche hybride, une forme de co-régulation entre acteurs publics et privés.

### 7.1. Une régulation hybride

Dans cette problématique de gestion du commun, la réglementation de type « *command and control* » est difficile à établir et à mettre en œuvre puisque la liste des polluants et des matières stratégiques évolue constamment avec l'innovation et le progrès technologique. C'est

---

<sup>41</sup> K. Thapa, W. Vermeulen, O. Olayide, P. Deutz, « Policy Brief: Blueprint for Ultimate Producer Responsibility », Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University, 2022.

<sup>42</sup> O. Odeyingbo, I. Nnorom, O. Deubzer, *Person in the Port Project: Assessing Import of Used Electrical and Electronic Equipment into Nigeria*, Bonn, UNU-ViE SCYCLE and BCCC Africa, 2017.

dans cette logique qu'a émergé l'idée de responsabilisation des producteurs, c'est-à-dire l'idée de leur implication dans une forme de régulation hybride ou conjointe. S. Dubuisson-Quellier parle également de « délégation » comme mode de relation entre « l'État et d'autres acteurs du gouvernement des conduites » préalablement désignés<sup>43</sup>. Dans ce mode, « l'État désigne d'autres acteurs pour leurs responsabilités dans un problème public et leur délègue une partie de la prise en charge de l'encadrement des conduites, ou encore souhaite mobiliser leur aide dans l'action publique autour du problème concerné »<sup>44</sup>. L'implication des acteurs privés peut s'avérer efficace pour de nombreuses raisons telles que la proximité avec l'industrie réglementée, la flexibilité réduisant les contraintes administratives, une plus grande conformité et un plus grand potentiel de mobilisation des ressources<sup>45</sup>. En tant qu'acteurs orientés vers le profit, il était supposé que les producteurs feraient de leur mieux pour se conformer aux lois environnementales tout en créant de la valeur à partir des déchets. Pour les auteurs S. A. Ahmed, S. M. Ali, « dans un tel partenariat, le dynamisme du secteur privé est combiné avec la préservation de l'intérêt général par le secteur public »<sup>46</sup>. En combinant la légitimité publique et le contrôle du pouvoir législatif avec la réactivité et l'efficacité du secteur privé, la réglementation hybride peut faire face à des environnements imprévisibles. Cette combinaison permet une exploration large de diverses configurations possibles de solutions. Dans cette logique, les autorités publiques développent un nouveau raisonnement. Il ne s'agit pas tant d'interdire ou de réglementer que d'orienter, d'encadrer et de s'adapter à des situations dynamiques :

« Ces modes sont censés présenter des avantages spécifiques : ils échappent au processus long, lourd et peu maniable de la décision législative. [...] Au niveau du fond, les avantages sont perçus dans la plus grande flexibilité des mesures politiques et dans la plus grande adaptabilité de ces mesures à un environnement social, économique et technologique qui évolue rapidement »<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> S. Dubuisson-Quellier, « Conclusion : Le gouvernement des conduites comme modalité d'intervention de l'État sur les marchés », in S. Dubuisson-Quellier (dir.), *Gouverner les conduites*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, p. 449-472.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 466.

<sup>45</sup> C. Coglianese, T. J. Healey, E. K. Keating, M. L. Michael, « The Role of Government in Corporate Governance », *New York University Journal of Law and Business*, vol. 1, 2004, p. 219.

<sup>46</sup> S. A. Ahmed, S. M. Ali, « People as partners: Facilitating people's participation in public-private partnerships for solid waste management », *Habitat International*, vol. 30, n° 4, 2006, p. 781-796.

<sup>47</sup> A. Héritier, « New modes of governance in Europe: Policy-making without legislating? », *Common goods: reinventing European and international governance*, 2002, p. 185-206.

En principe, la réglementation hybride semble bien adaptée pour aborder les questions environnementales où les incertitudes sont fortes et le contrôle difficile à exercer. Cependant, sa mise en œuvre dans la pratique n'est pas si évidente. Les risques liés à l'implication d'acteurs privés sont nombreux : conflits d'intérêts, application et responsabilité inadéquates, contrôle insuffisant de la conformité<sup>48</sup>. A. Héritier a remarqué à quel point il peut être complexe de mettre en œuvre une réglementation hybride et quelles conditions sont nécessaires :

« Les nouveaux modes de gouvernance devraient s'appuyer sur toute une infrastructure visant à établir les conditions suivantes : les bonnes incitations pour ceux qui supportent les coûts de la réglementation ; la bonne structure participative pour façonner les instruments afin que toutes les personnes concernées aient voix au chapitre ; la garantie de la sécurité juridique ; et la possibilité de tenir les acteurs responsables des conséquences de certaines actions. Ainsi, aussi faciles que les nouveaux modes de gouvernance puissent paraître à première vue, lorsqu'on les analyse en détail, il apparaît clairement qu'ils sont plus exigeants que prévu »<sup>49</sup>.

Afin de rendre compte des pratiques de régulation hybride et de leur effet dynamique, nous avons analysé à travers le cas des déchets électroniques, l'émergence historique de cette forme de régulation, les logiques sous-jacentes fournies par les acteurs, les expériences et organisations mises en place, les évolutions en cours de route et leurs effets sur l'apprentissage collectif.

### *7.2. Des principes de co-régulation, à la manière d'E. Ostrom*

Aujourd'hui, l'objectif est de réduire la valeur négative des déchets et d'augmenter leur valeur économique en identifiant et en créant une valeur partagée au profit de tous. L'idée est de considérer les déchets tels des biens communs potentiels, en se référant aux travaux d'E. Ostrom. Cependant, la différence majeure avec l'approche d'E. Ostrom sur les biens communs naturels est que la composition et la valeur des déchets dépendent fortement de l'évolution rapide des technologies. En d'autres termes, la valeur des déchets considérés

---

<sup>48</sup> F. Cafaggi, A. Renda, « Public and private regulation mapping the labyrinth », *CEPS working document*, n° 370, 2012.

<sup>49</sup> A. Héritier, « New modes of governance in Europe... » op. cit., 2002.



comme une source de communs n'est pas stable dans le temps et dépend des innovations tant au niveau des produits que des processus de traitement (pour extraire la valeur des déchets).

Par ailleurs, d'autres différences majeures peuvent être identifiées entre la gouvernance des ressources naturelles et la réglementation hybride des déchets électroniques. Premièrement, le « commun » dans le secteur des déchets est créé par l'État car l'intérêt commun n'est pas directement identifiable. Deuxièmement, les déchets et les questions relatives à leur gestion évoluent en permanence et les changements sont hautement imprévisibles. Ainsi, la gouvernance d'un tel objet doit inclure le maintien et la révision de l'intérêt commun pour maintenir impliqués les acteurs concernés et éviter le développement de passagers clandestins. Ces hypothèses nous permettent de proposer un modèle plus dynamique de régulation hybride qui peut être discuté. Selon nous, un tel modèle présente six caractéristiques principales :

- Sur la base d'un cadre législatif et d'objectifs spécifiques, différents acteurs sont désignés collectivement responsables d'une problématique publique ;
- Un principe de responsabilité partagée est défini, matérialisé par un document officiel, déclarant une mission et définissant des objectifs et des engagements réciproques ;
- La poursuite de cette mission peut être déléguée pour une certaine période à une organisation collective qui agit au nom de ses membres et se consacre à la poursuite et à l'actualisation de l'objectif commun ;
- L'organisation axée sur la mission dispose d'une structure de gouvernance, composée de différentes parties prenantes, qui ont le pouvoir de réviser la mission de l'organisation ;
- Les objectifs et la mission donnés à cette organisation sont révisables, en fonction des résultats et des problèmes observés sur le terrain et des nouveaux objectifs publics ;
- Une intervention publique doit pouvoir avoir lieu pour corriger les défaillances de l'autorégulation, dans les situations où la mission n'a pas été réalisée, où elle doit être révisée, ou lorsque des comportements de parasitisme menacent l'action collective.

Il s'agissait ici d'exposer les principes d'une forme originale d'intervention de l'État. Cette approche nous semble présenter des propriétés intéressantes pour la gestion de problèmes complexes où les formes de régulation classiques sont insuffisantes pour faire émerger une action collective organisée autour d'un objectif commun devant dépasser les intérêts individuels.

### 7.3. Perspectives

Le principe de REP est certainement amené à poursuivre son évolution de paradigme vers la prise en compte plus large de l'ensemble du cycle de vie du produit. Pour l'instant, l'Europe maintient une définition du principe restreint à la fin de vie mais des réflexions poussent à un élargissement du dispositif pour une meilleure cohérence avec les enjeux d'économie circulaire<sup>50</sup>. En France, il faudra évaluer les effets de la loi AGEC sur la performance des filières REP pour juger de la politique de responsabilisation des acteurs envers la prévention des déchets et l'économie circulaire. Il se peut que la REP ne soit finalement pas l'outil idéal pour agir sur la prévention. En France, le ministère de la Transition écologique a fait le choix d'étendre ce dispositif et d'en faire évoluer les grands principes qui le sous-tendaient jusqu'à présent. Finalement, il est intéressant de remarquer que la France ne fait que revenir aux principes de son fondateur, T. Lindhqvist, à savoir une responsabilité plurielle englobant l'ensemble du cycle de vie du produit<sup>51</sup>. On peut ainsi se demander si une mauvaise interprétation du principe de REP par les législateurs ne se serait pas glissée dès le départ, en réduisant la REP à une politique de recyclage ; ou si cela a relevé d'une omission volontaire d'acteurs aux intérêts dissimulés ; ou d'une approche pragmatique, privilégiant dans une première phase l'enjeu de la dépollution et du recyclage pour pouvoir, ensuite, remonter la chaîne de valeur vers les enjeux de prévention.

---

<sup>50</sup> E. Maitre-Ekern, « Re-thinking producer... », *art. cit.*; K. Thapa, et alii, « Policy Brief... », *art. cit.*

<sup>51</sup> T. Lindhqvist, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, PhD dissertation, The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund, Lund University, 2000.