

Responsabilité élargie des producteurs

MANUEL A L'INTENTION
DES POUVOIRS PUBLICS

ENVIRONNEMENT



OCDE



© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Responsabilité élargie des producteurs

MANUEL A L'INTENTION
DES POUVOIRS PUBLICS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
Extended Producer Responsibility
A GUIDANCE MANUAL FOR GOVERNMENTS

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

Les travaux de l'OCDE sur la responsabilité élargie des producteurs (REP) ont débuté en 1994 sous l'égide du Groupe sur la prévention et le contrôle de la pollution. Dans le cadre des efforts engagés pour étudier les activités en cours dans l'OCDE, les pays Membres avaient alors demandé au Secrétariat d'entreprendre un projet sur la REP. A ce jour, deux phases du projet ont été achevées. Le présent rapport constitue le résultat final de la troisième phase.

Lancée en 1994, la première phase du projet sur la REP a consisté en des recherches approfondies sur les aspects juridiques et administratifs des activités menées dans les pays Membres dans le domaine de la REP. Le rapport d'étape de la première phase a été présenté au Séminaire sur la minimisation des déchets organisé en 1995 à Washington, qui a vu l'adoption de la REP en tant que principe de base et stratégie essentielle pour la minimisation des déchets. En outre, les membres du Groupe sur les politiques de gestion des déchets et du Groupe sur la prévention et le contrôle de la pollution de l'OCDE ont apporté leur plein appui à la poursuite des travaux d'analyse sur la REP, qui constituait à leurs yeux un important instrument de minimisation des déchets capable de contribuer et de donner plus de poids aux politiques dans le domaine des produits.

Le rapport de la première phase a été achevé en 1995 à l'issue de 70 entretiens menés dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Il recense les problèmes communs rencontrés par les pays Membres qui élaborent et appliquent des approches en matière de REP. Le rapport présente des informations sur les activités des pouvoirs publics et examine les similitudes et les caractéristiques des politiques et programmes émergents en matière de REP.

La deuxième phase des travaux sur la REP a débuté en 1995. Il s'agissait d'étudier de manière approfondie deux programmes de REP dans le domaine des emballages et d'élaborer un rapport général sur la REP. Plusieurs problèmes communs recensés dans le cadre de la première phase ont été examinés, ce qui a donné lieu en 1998 à la publication de trois documents : un rapport général sur la REP, une étude de cas de la convention néerlandaise sur les emballages et une étude de cas du décret allemand sur les emballages.

La troisième phase des travaux sur la REP avait pour but d'examiner un grand nombre de questions recensées dans le cadre des première et deuxième phases. A cette fin, quatre ateliers réunissant différents types d'acteurs ont été organisés. Ils avaient principalement deux objectifs : pour les pays Membres, il s'agissait de mettre en commun les informations et d'examiner les problèmes de conception des programmes et politiques rencontrés dans la mise en œuvre de la REP, et pour le Secrétariat, il s'agissait de recueillir des renseignements et des éléments d'appui sur la REP auprès des pays Membres.

L'OCDE tient à remercier en particulier : Environnement Canada, qui a accueilli en décembre 1997 le premier atelier sur la REP intitulé « Qui est le producteur ? » ; le Ministère de l'environnement de la Finlande, qui a accueilli en mai 1998 le deuxième atelier sur la REP dont le thème était « Lever les obstacles liés à la responsabilité élargie des producteurs » ; l'Agence pour la

protection de l'environnement des Etats-Unis, qui a accueilli en décembre 1998 le troisième atelier sur la REP, « Efficience économique et efficacité environnementale » (et qui a rassemblé et relié l'ensemble des documents et communications des trois premiers ateliers) ; et le Ministère de la santé et de la protection sociale du Japon, qui était l'hôte du quatrième atelier sur la REP, tenu en mai 1999 à Paris sur le thème « Responsabilité élargie des producteurs et politique de minimisation des déchets à l'appui de la viabilité écologique ».

L'OCDE adresse également ses remerciements au Ministère de la santé et de la protection sociale du Japon, à l'Agence de l'environnement du Japon et au Ministère du commerce et de l'industrie du Royaume-Uni pour le soutien financier qu'ils ont apporté au projet sur la REP, ainsi qu'à l'ensemble des participants aux quatre ateliers pour leurs contributions.

La chapitre 5 du présent rapport a été rédigé par Jan Adams, expert en commerce et industrie. Le manuel a été préparé par Claudia Fénérol du Secrétariat de l'OCDE, sous l'égide du Groupe de travail sur la prévention et le contrôle de la pollution. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

NOTE DE SYNTHÈSE.....	9
Introduction	9
Comprendre la REP	9
Pourquoi la responsabilité élargie des producteurs ?.....	10
La REP aujourd’hui	11
Finalité du manuel	11
Présentation des chapitres.....	12
Conclusion.....	14
CHAPITRE 1 : APERÇU GÉNÉRAL ET CONTEXTE.....	15
1.1 Introduction	15
1.2 Finalité du manuel.....	15
1.3 Contexte	16
1.4 Situation	16
1.4.1 Internalisation des coûts	18
1.5 Qu’est-ce que la responsabilité élargie des producteurs ?.....	18
1.6 Pourquoi opter pour la responsabilité élargie des producteurs ?.....	19
1.7 Le débat.....	20
1.7.1 Intervention d’autres acteurs de la chaîne de produit – partage de la responsabilité	20
1.7.2 Définition d’objectifs	21
1.8 Le principe pollueur-payeur	22
1.8.1 REP et PPP.....	22
1.9 Principe de la REP	22
1.10 REP et politique intégrée des produits	22
1.11 Cadre d’analyse.....	23
1.12 Aspects socio-économiques et socioculturels	25
CHAPITRE 2 : POLITIQUES ET CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA REP	29
2.1 Introduction	29
2.2 Principes directeurs de la REP	29
2.3 Buts et objectifs.....	31
2.4 Définition des termes	32
2.5 Champ d’application	33
2.6 Choix des produits ou flux de déchets	33
2.7 Modalités juridiques et administratives.....	34
2.7.1 Approches obligatoires.....	34
2.7.2 Approches volontaires.....	36
2.8 Objectifs chiffrés et contingents.....	36
2.9 Recyclage : faire converger l’offre et la capacité de gérer la demande.....	37

2.10	Objectifs, programmes et législation en matière d'environnement aux échelons national et infranational : fonctions et interrelations	38
2.11	Autres aspects à prendre en compte	38
2.11.1	Modes de consommation et de production	38
2.11.2	Consultation des parties prenantes	38
2.11.3	Transparence	39
2.11.4	Diffusion d'informations sur la REP	39
2.12	Résumé : liste des points à prendre en considération	40
CHAPITRE 3 : INSTRUMENTS ET MESURES		43
3.1	Introduction	43
3.2	Stimulants de l'action des pouvoirs publics	43
3.3	Moyens d'action et mesures en matière de REP	44
3.3.1	Obligations de reprise	44
3.3.2	Instruments économiques	46
3.3.3	Normes	49
3.3.4	Mesures à l'initiative de l'industrie	49
3.4	Principaux points d'impact des instruments	50
3.5	Applicabilité	51
3.6	Caractéristiques de la mise en œuvre des instruments	51
3.7	Autres mesures gouvernementales	52
3.8	Autres instruments	53
3.9	Efficacité pour l'environnement et efficience économique de la REP	54
3.10	Critères de sélection	55
3.11	Résumé : liste des points à prendre en considération	56
CHAPITRE 4 : RÔLES ET RESPONSABILITÉS		59
4.1	Introduction	59
4.2	Contexte	59
4.3	Le champ des responsabilités	59
4.3.1	Que recouvre la responsabilité ?	60
4.4	Qui est le producteur et quelle est la nature de ses responsabilités ?	60
4.4.1	Qui est le producteur ?	60
4.4.2	Autres combinaisons de responsabilités	62
4.5	Répartition des responsabilités	64
4.6	Aspects à prendre en considération pour la répartition de la responsabilité	64
4.7	Qui paye ?	65
4.7.1	Mécanismes de financement	66
4.7.2	Internalisation des coûts dans le prix final des produits	66
4.8	Rôle de l'Etat	67
4.9	Rôle des collectivités locales	67
4.10	Consommateurs	67
4.11	Rôle des détaillants	68
4.12	Organisations de producteurs responsables	68
4.13	Résumé : liste des points à prendre en considération	69
CHAPITRE 5 : COMMERCE ET CONCURRENCE		71
5.1	Introduction	71
5.2	Aspects commerciaux	72
5.2.1	Incidences réelles et potentielles de la REP et des moyens d'intervention connexes sur le commerce	73
5.2.2	Effets sur les marchés de matières secondaires et de produits recyclables	77

5.3	Politiques de REP et système commercial multilatéral.....	78
5.3.1	Transparence, consultation et assistance technique	78
5.3.2	Non-discrimination et autres questions régies par l'OMC.....	81
5.3.3	Accord sur les obstacles techniques au commerce.....	84
5.3.4	Champ d'application des règles de l'OMC	86
5.4	Concurrence	87
5.4.1	Effets de la concurrence sur les marchés de produits.....	88
5.4.2	Effets de la concurrence sur les marchés de matières secondaires et de produits recyclables	90
5.5	Commerce et concurrence – vérification des points à prendre en considération	91
CHAPITRE 6 : PASSAGERS CLANDESTINS ET PRODUITS ORPHELINS ET EXISTANTS		95
6.1	Introduction	95
6.2	Passagers clandestins	95
6.3	Produits orphelins et existants.....	97
6.3.1	Options de financement de la gestion des produits orphelins et existants	98
6.4	Résumé : liste des points à prendre en considération.....	101
CHAPITRE 7 : DE LA CONCEPTION A LA MISE EN OEUVRE		103
7.1	Introduction	103
7.2	Cadre d'action	103
7.3	Dispositions contraignantes.....	104
7.4	Approches volontaires.....	104
7.5	Petites et moyennes entreprises (PME).....	106
7.6	Coûts de transaction	107
7.7	Suivi et notification	108
7.8	Introduction progressive.....	109
7.9	Premiers pas	109
7.10	Evaluation	110
7.11	Dimension internationale	110
7.12	Mesure des progrès accomplis et des résultats obtenus	111
7.12.1	Mesures quantitatives.....	111
7.12.2	Mesures qualitatives.....	112
7.13	Enseignements et recommandations	112
7.14	Résumé : liste des points à prendre en considération.....	115
CHAPITRE 8 : ACTIVITÉS FUTURES		117
8.1	Suite des travaux	117
8.2	Conclusion.....	119
REFERENCES		121
ANNEXE 1 : PRODUCTION D'ORDURES MÉNAGÈRES DANS L'OCDE		127
ANNEXE 2 : DÉFINITIONS DES TAXES ET REDEVANCES LIÉES À L'ENVIRONNEMENT		129
ANNEXE 3 : RECYCLAGE DES PILES ET BATTERIES RECHARGEABLES AUX ÉTATS-UNIS		132
ANNEXE 4 : TABLEAUX		137

ANNEXE 5 : LÉGISLATION DES ETATS-UNIS PORTANT SUR LA TENEUR MINIMALE EN MATIÈRES RECYCLÉES.....	139
ANNEXE 6 : CARACTÉRISTIQUES DE PROGRAMMES DE REP VISANT LES APPAREILS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES (AEE) AU JAPON, AUX PAYS-BAS, EN SUÈDE, DANS L'UE.....	140
ANNEXE 7 : GRAPHIQUE PRÉSENTANT LE RECYCLAGE DES ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES – JAPON.....	147
ANNEXE 8 : ATTRIBUTION DE RESPONSABILITÉS DU FAIT DES APPAREILS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES (AEE) AU JAPON ET AUX PAYS-BAS – TABLEAU A.....	148
ANNEXE 9 : DEGRÉ DE PARTICIPATION DES PRODUCTEURS.....	150
ANNEXE 10 : EXEMPLES D'ACTEURS ET DE LEUR RÔLE DANS UNE CHAÎNE DE PRODUIT.....	151
ANNEXE 11 : ÉTUDE DE CAS RELATIVE À L'OBLIGATION DE REPRISE QUI INCOMBE À L'INDUSTRIE AUTOMOBILE SUÉDOISE.....	152
ANNEXE 12 : ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU DSD.....	155
ANNEXE 13 : CONTRAT PORTANT SUR LE DROIT D'UTILISER LA MARQUE COMMERCIALE.....	159
ANNEXE 14 : LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS EN ALLEMAGNE.....	168
ANNEXE 15 : TABLE DE COMPARAISON DE LA REP.....	173

NOTE DE SYNTHÈSE

Introduction

Depuis quelques décennies, les pays Membres de l'OCDE s'efforcent de mettre en place des politiques et des programmes pour faire reculer la pollution et la production de déchets. Pourtant, les pressions exercées sur l'environnement continuent de croître. Si les efforts engagés ont dans bien des cas suscité une baisse sensible de la pollution de l'air et de l'eau par habitant, la production de déchets dangereux et d'ordures ménagères n'a cessé de progresser au cours des dernières décennies. Ainsi, le volume des déchets municipaux a augmenté en termes absolus et par habitant.

Au milieu des années 90, 64 % des déchets municipaux étaient mis en décharge, 18 % incinérés et 18 % recyclés. Au même moment, l'implantation de nouvelles installations d'élimination des déchets s'est heurtée à des difficultés croissantes. Les réglementations relatives aux décharges et incinérateurs sont devenues plus sévères, et le coût de gestion des déchets a augmenté. L'hostilité croissante des populations à la création d'installations à proximité de leurs lieux d'habitation (syndrome « pas de ça chez moi ») témoigne des préoccupations suscitées par les déchets, de plus en plus perçus comme une nuisance esthétique et une menace pour la santé et l'environnement. En outre, le rétrécissement du champ des possibilités d'élimination a conféré une importance grandissante aux solutions qui visent à réduire la production de déchets et à accroître la réutilisation et le recyclage.

Face à la hausse du volume de déchets, les gouvernements de beaucoup de pays ont réexaminé les moyens d'action disponibles et constaté que la mise en œuvre d'instruments nouveaux s'imposait, dont l'imputation aux producteurs de la responsabilité à l'égard de certains produits en aval de la consommation. La responsabilité élargie des producteurs (REP) est une méthode d'action qui consiste à faire assumer par les producteurs une part importante de la responsabilité (financière et/ou matérielle) pour le traitement ou l'élimination des produits en aval de la consommation. Ce faisant, elle peut inciter les producteurs à prévenir la production de déchets à la source, favoriser la conception de produits respectueux de l'environnement et contribuer à la réalisation des objectifs officiels de recyclage et de gestion des matériaux. Le présent manuel est destiné à informer les responsables de l'action des pouvoirs publics sur les questions et les considérations d'ordre général intéressant la responsabilité élargie des producteurs, ainsi que sur ses avantages et ses coûts potentiels.

Comprendre la REP

L'OCDE *définit* la REP comme un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation. 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 des produits. Alors que les autres

moyens d'action ciblent généralement un seul point de la chaîne, la REP vise une intégration verticale – sur l'ensemble de la chaîne – des signaux qui ont trait aux caractéristiques environnementales des produits et processus de production.

Fondamentalement, les programmes de REP consistent à modifier la répartition traditionnelle des responsabilités en matière de gestion des déchets entre les fabricants et importateurs de biens de consommation, les consommateurs et les pouvoirs publics. Bien qu'ils puissent prendre de nombreuses formes différentes, ces programmes se caractérisent tous par le fait qu'ils font intervenir producteurs et importateurs dans la gestion des produits mis au rebut par les consommateurs. La REP *élargit* les responsabilités environnementales imputées traditionnellement à ces acteurs (sécurité des travailleurs, prévention et traitement des rejets dans l'environnement occasionnés par la production, responsabilité financière et légale pour la bonne gestion des déchets de production) à la gestion de leurs produits en aval de la consommation.

La répartition de la responsabilité et la détermination du producteur figurent parmi les principales questions qui doivent être tranchées au moment de la conception d'une politique de REP. Dans le cadre de ce manuel, c'est le propriétaire de la marque ou l'importateur qui est considéré comme le producteur, sauf dans le cas des emballages, par exemple, où le propriétaire est incarné par le conditionneur plutôt que par le fabricant de l'emballage. Lorsqu'il est impossible d'identifier clairement le propriétaire de la marque, par exemple dans le cas de produits électroniques, le producteur est incarné par le fabricant (et l'importateur). Le partage de la responsabilité constitue un aspect important de la REP, si bien que les détaillants, les distributeurs, les consommateurs et les autres acteurs de la chaîne de produit jouent un rôle primordial dans la bonne marche d'un programme de REP.

Pourquoi la responsabilité élargie des producteurs ?

Aujourd'hui, on admet de plus en plus que les politiques environnementales traditionnelles axées sur les processus de production pourraient ne plus suffire pour susciter les changements qu'exige la protection de la santé et de l'environnement. Si la production industrielle et énergétique demeure une importante source de pollution et de déchets, le poids relatif des déchets issus de la consommation n'a cessé de grandir depuis vingt ans. Bon nombre de mesures et de programmes ont été mis en œuvre pour faire face à cet accroissement du volume des déchets, mais ils n'ont pas suffi à supprimer le besoin de nouvelles décharges et de nouveaux incinérateurs. Parallèlement, l'opposition aux créations de décharges et d'incinérateurs n'a cessé de prendre de l'ampleur dans beaucoup de pays de l'OCDE.

Les bouleversements induits par la REP tiennent au fait qu'elle modifie le traitement des produits en aval de la consommation et agit en amont sur le choix des matières et la conception des produits. On estime que, dans ces conditions, elle peut envoyer aux producteurs les signaux idoines pour qu'ils internalisent une grande partie des effets externes sur l'environnement qui découlent de l'élimination finale des produits. En ce sens, la REP peut contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux partagés par les gouvernements des pays de l'OCDE, à savoir prévenir la production de déchets et réduire leur volume, faire un usage accru des matériaux recyclés dans la production et améliorer le rendement d'utilisation des ressources.

L'application du principe pollueur-payeur (PPP) est préconisée pour s'assurer que les pollueurs – et non la société dans son ensemble – supportent les coûts des effets qu'ils exercent sur l'environnement. On a longtemps estimé que le point d'intervention des pouvoirs publics devait être aussi proche que possible de la source des effets externes (c'est-à-dire les pollueurs). Ces dernières années, certaines stratégies comme la REP ont cependant donné un sens plus large à la notion de « pollueur », en l'élargissant à d'autres acteurs de la chaîne de produit tels que les fabricants de produits à l'origine

d'incidences sur l'environnement. Cette évolution aboutit donc à un partage de la responsabilité. L'efficacité de la REP par rapport à son coût dépend dans quelle mesure elle crée des incitations plus puissantes et mieux adaptées en faveur de l'atténuation d'un effet externe que d'autres mesures, mais c'est là une question dont l'examen n'entre pas dans le cadre du présent rapport. Les coûts administratifs de mise en œuvre d'une politique, les coûts induits par le tri des produits en aval de la consommation et la structure des marchés concernés sont autant de facteurs qui déterminent l'efficacité et l'efficience relatives de la REP par rapport à d'autres instruments.

La REP aujourd'hui

De nombreux programmes de REP fonctionnent à l'heure actuelle. Le plus connu est sans doute le « point vert » allemand (Duals System Deutschland), qui oblige les producteurs et les distributeurs d'emballages à assurer l'existence et le fonctionnement d'un système de reprise pour les déchets liés à leurs produits. Entre 1991 et 1998, la consommation d'emballages par habitant est passée de 94.7 kg à 82 kg en Allemagne, soit une baisse de 13.4 %.

Les initiatives entièrement volontaires, qu'elles soient le fait d'une entreprise particulière ou d'un secteur dans son ensemble, gagnent également du terrain ; elles peuvent être destinées à améliorer l'image de l'entreprise auprès du public, à prendre les devants pour éviter une intervention des pouvoirs publics ou à gagner des parts de marché. Bien souvent, il s'agit de programmes qui prévoient la reprise d'un produit ancien au moment de l'achat d'un produit neuf par le consommateur. On peut citer en exemple les cas d'IBM, qui a mis en place des programmes de reprise volontaires en Autriche, en France, en Italie, en Suisse et au Royaume-Uni ; de la société Xerox, qui a établi un important dispositif international de reprise des cartouches de toner pour photocopieurs ; du fabricant d'ordinateurs Dell qui, en complément de son programme de reprise, a conçu le châssis de certains de ses modèles en vue d'en faciliter le recyclage ; et de la société Nike, qui reprend les chaussures de sport usagées pour les recycler et les transformer en revêtements pour pistes d'athlétisme et autres.

Plusieurs pays recourent à des accords négociés – juridiquement contraignants ou non – entre les pouvoirs publics et le secteur privé (généralement un secteur d'activité dans son ensemble) pour gérer divers produits et flux de déchets. Depuis 1991, les Pays-Bas appliquent ainsi une convention sur les emballages négociée avec l'industrie qui lie juridiquement ses signataires. Cette convention a été récemment actualisée et élargie. Une convention a également été passée dernièrement entre le Ministère de l'environnement et le secteur des emballages en Australie. Elle intègre la notion de bonne gestion des produits, et elle fixe des objectifs chiffrés de réduction de l'utilisation de matériaux d'emballage tout en permettant au secteur de choisir les moyens de les atteindre. En revanche, les entreprises qui n'ont pas signé la convention sont soumises aux dispositions de la National Environment Protection Measure (NEPM – mesure nationale de protection de l'environnement) relative aux emballages.

Finalité du manuel

Le présent manuel est destiné à informer les responsables de l'action gouvernementale sur les avantages de la REP, sur les questions qu'elle soulève et sur les dispositions à prendre pour aboutir à des politiques et programmes efficaces dans ce domaine. Il ne cherche pas à prescrire une démarche précise aux gouvernements qui souhaitent mettre en place un programme de REP, ni à émettre des jugements sur l'efficacité comparée de la REP et d'autres moyens d'action. Il vise plutôt à examiner diverses questions qui doivent être prises en compte et les conditions cadres qui sous-tendent la conception des mesures et programmes de REP. Ce manuel est un ouvrage de base qui s'adresse à tous les gouvernements, quelle que soit la stratégie de REP qu'ils jugent la plus utile. Dans la mesure du

possible, il s'appuie sur l'expérience acquise jusqu'à présent et s'efforce d'éclairer la réflexion des décideurs sur les questions conceptuelles. Il énonce des principes directeurs et recense les points à prendre en considération dans le processus de décision concernant la REP.

Les informations figurant dans ce manuel proviennent de différentes sources, et notamment des acteurs qui ont assisté aux quatre ateliers sur la REP organisés sous l'égide de l'OCDE (pouvoirs publics, secteur privé, universités, groupes de citoyens, juristes, spécialistes des échanges, organismes internationaux et associations professionnelles), des documents présentés à ces ateliers et d'autres recherches. Le manuel a pour but d'aider les gouvernements qui ont choisi d'appliquer la REP à faire en sorte que les avantages l'emportent sur les coûts, que le programme de REP réponde aux objectifs et priorités arrêtés et qu'il contribue à la réalisation des objectifs des pouvoirs publics en matière d'environnement et de développement durable.

Présentation des chapitres

Le chapitre 1 définit la REP, la situe dans le contexte de l'activité économique, décrit ses liens avec l'internalisation des coûts et expose les points dont devraient tenir compte les décideurs qui envisagent la REP parmi d'autres moyens d'action. Il examine en outre la question du partage de la responsabilité et celle du recours à des objectifs chiffrés. Si le partage de la responsabilité sur l'ensemble de la chaîne de produit fait partie intégrante de la REP, un principe fondamental veut que le producteur assume une part significative de la responsabilité matérielle et/ou financière à l'égard des produits en aval de la consommation. Un partage est certes envisageable dans le cadre des modalités d'application des mesures, mais le manuel insiste sur la nécessité de désigner un acteur qui centralise l'organisation et la mise en œuvre du programme de REP. Pour les pouvoirs publics, il importe d'évaluer dans quelle mesure et de quelle façon cette condition peut être remplie. Ce chapitre présente également une série de questions destinées à éclairer l'analyse des pouvoirs publics. Enfin, il décrit un certain nombre de considérations socio-économiques et socioculturelles susceptibles d'influencer le processus de décision.

Le chapitre 2 est consacré aux aspects qui jouent un rôle important au stade de la conception. Il expose les principes directeurs applicables aux politiques et programmes de REP, et il examine d'autres points essentiels, comme la définition de buts et d'objectifs, l'importance de la consultation des acteurs, la transparence des politiques et de leur élaboration, l'information du public et, surtout, la question des produits, groupes de produits et flux de déchets qui se prêtent le mieux à l'application de la REP. Ce chapitre présente également l'éventail des approches permettant d'appliquer la REP, qui vont des initiatives entièrement volontaires (prises par l'industrie) aux mesures obligatoires. Les gouvernements qui projettent de recourir à la REP doivent décider très tôt du caractère obligatoire, facultatif ou mixte (à travers des accords ou des conventions négociés, par exemple) du programme. Dans certains pays, les pouvoirs publics s'attachent à promouvoir par des incitations la mise en place de programmes de REP par l'industrie et à établir des partenariats avec certains secteurs dans le cadre de programmes facultatifs axés sur des enjeux particuliers.

Le chapitre 3 examine une série de moyens d'action pouvant servir à appliquer les principes de REP. En l'occurrence, il existe trois grands types d'instruments : les obligations de reprise, les instruments économiques et les normes de résultats. Les obligations de reprise (des produits) peuvent contribuer à la réalisation des objectifs d'action en imputant la responsabilité de la gestion des produits hors d'usage. Les mêmes objectifs peuvent être poursuivis au moyen d'instruments économiques (systèmes de consigne, redevances d'élimination préalables, taxes sur les matières et dispositifs combinant subventions et taxes en amont), lesquels reposent sur des incitations et donnent au secteur privé une marge de manœuvre dans le choix des moyens. Enfin, des normes de résultats peuvent être édictées pour spécifier la teneur minimum en matières recyclées d'un produit. Lorsqu'on envisage le recours à

plusieurs types d'instruments, la combinaison la plus efficace doit être déterminée. Plusieurs mesures complémentaires sont examinées dans le chapitre, dont les redevances unitaires sur les ordures ménagères (en fonction du volume/poids) ; les mesures d'interdiction et de taxation de la mise en décharge ; l'élimination des subventions aux matières premières neuves ; l'application de mesures d'interdiction ou de restriction à certains matériaux, produits ou substances chimiques ; l'éco-étiquetage ; l'« écologisation » des marchés publics ; les permis négociables ; et les crédits au titre du recyclage. Les gouvernements de certains pays de l'OCDE ont estimé que ces instruments pouvaient être employés en remplacement de la REP.

Le chapitre 4 analyse les rôles et les responsabilités dans le cadre des politiques et programmes de REP. Le principe fondamental de la REP est le transfert au producteur de la responsabilité matérielle et/ou financière à l'égard des produits en fin de vie. Aux fins de la REP, le producteur est celui qui détient le plus grand pouvoir de décision en ce qui concerne la sélection des matières et la conception des produits. Selon la structure de la politique et les biens qu'elle vise, il s'agit du propriétaire de la marque/de l'importateur, du conditionneur ou du fabricant. Comme indiqué précédemment, le partage de la responsabilité fait partie intégrante de la REP. S'il convient de désigner un point de centralisation pour organiser et prendre les mesures requises, les détaillants, les distributeurs et les consommateurs n'en jouent pas moins un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique de REP.

Le chapitre 5 analyse les aspects touchant aux échanges et à la concurrence. Les inquiétudes initiales concernant d'éventuels effets de distorsion sur les échanges n'ont plus lieu d'être puisque les producteurs se sont acquittés collectivement et de façon non discriminatoire de leurs obligations respectives. Néanmoins, il importe que les responsables de l'action gouvernementale réfléchissent avec soin à l'ensemble des effets qu'un programme de REP pourrait avoir sur le commerce international. En l'occurrence, ces effets varient selon les instruments (obligations de reprise, instruments économiques et réglementations) et certains seront voulus : par exemple, on peut tabler sur une évolution des courants d'échanges en faveur des produits mieux à même de répondre aux exigences de la politique de REP. En revanche, des effets négatifs imprévus sur le commerce alourdiraient inutilement le coût de l'application des programmes de REP et déclencherait l'opposition des parties lésées dans leurs intérêts commerciaux. Le chapitre 5 examine également les risques de différends commerciaux. Par exemple, le « dumping » des matières collectées sur les marchés internationaux peut instaurer une concurrence déloyale, compromettre les efforts de recyclage du pays importateur et justifier des poursuites en vertu des règles antidumping. Il apparaît cependant que les politiques de REP peuvent être conçues de façon à être transparentes et non discriminatoires et à ne pas entraver inutilement le commerce international, c'est-à-dire de façon à être compatibles avec les règles de l'OMC. Sur le plan national, les politiques de REP sont susceptibles d'occasionner quelques problèmes de concurrence, principalement dans deux domaines : sur les marchés de produits couverts par la politique de REP, du fait des possibilités de collusion qui s'offrent aux organisations de producteurs responsables (OPR), et sur les marchés de matières secondaires, compte tenu des relations commerciales entre les OPR et l'ensemble de l'industrie de la gestion des déchets. Des mesures spécifiques peuvent cependant être prises pour prévenir ces risques. L'une d'elles consisterait à éliminer les obstacles réglementaires artificiels qui s'opposent à une coopération efficace, y compris les dispositions réglementaires qui prescrivent certaines formes de coopération.

Le chapitre 6 est consacré à trois grands problèmes qui doivent être réglés dans le cadre de la conception de la politique de REP : les « passagers clandestins », les produits orphelins et les produits (pré-)existants. S'agissant des passagers clandestins, deux aspects importants sont abordés : les moyens de réduire au minimum les comportements opportunistes, et la nécessité d'évaluer dans quelle mesure les coûts induits par ces comportements justifient leur éradication (sachant que ce phénomène peut être dans une certaine mesure incontournable et que les frais à engager pour les combattre peuvent être disproportionnés). Le traitement réservé aux produits existants et orphelins (les produits dont le producteur est inexistant pour cause de faillite ou pour une autre raison) est directement lié aux

objectifs de la politique. Les mécanismes permettant de financer la prise en charge de ces produits sont décrits.

Le chapitre 7 examine un certain nombre d'aspects intéressant la conception et la mise en œuvre. Son but est d'orienter la réflexion des décideurs sur toute une série de questions pratiques qui se posent dans ce contexte. Il présente également un ensemble de principes directeurs afin d'aider les responsables de l'action gouvernementale à intégrer certaines caractéristiques fondamentales des programmes de REP.

Le chapitre 8 expose les activités futures et les besoins en matière de travaux de recherche. En l'occurrence, il est recommandé d'étudier l'applicabilité de la REP à des produits ou flux de déchets nouveaux et différents, ainsi que de déterminer les moyens d'action les mieux adaptés selon les produits (et groupes de produits). Au moment où le concept de politique intégrée de produits (PIP) commence à prendre forme au sein de l'Union européenne et dans d'autres pays de l'OCDE, des recherches sont nécessaires pour établir comment les politiques et programmes de REP peuvent s'insérer dans ce cadre. Enfin, parmi les autres aspects qui méritent d'être étudiés plus avant dans l'optique de l'action des pouvoirs publics figurent l'impact du commerce électronique, le rôle des programmes de REP volontaires conduits par l'industrie, la situation actuelle des programmes de REP dans les pays de l'OCDE et l'efficacité de certains instruments au regard des critères d'évaluation décrits dans les chapitres 1 et 7.

Conclusion

La REP offre aux gouvernements un moyen d'action pour s'attaquer aux pressions exercées sur l'environnement par les produits en aval de la consommation. Elle peut apporter une contribution de poids à l'accroissement du rendement d'utilisation des ressources, en permettant d'exploiter au mieux les matières vouées à la mise en décharge ou à l'incinération, et inciter parallèlement les concepteurs à opter pour des matériaux plus faciles à réutiliser et à recycler. Le principe de REP transparaît dans une nouvelle génération de politiques de prévention de la pollution axées non plus sur les installations de production, mais sur les produits. Ces politiques ont pour effet d'encourager les producteurs à réévaluer leurs décisions concernant le choix des matériaux (et produits chimiques), les processus de production, la conception, les emballages et les stratégies de marketing. Si la REP visait au départ à réduire les importantes quantités d'emballages entrant dans le courant de déchets, la tendance est désormais à son élargissement à d'autres produits, groupes de produits et flux de déchets, dont les appareils électriques et électroniques.

CHAPITRE 1 :

APERÇU GÉNÉRAL ET CONTEXTE

1.1 Introduction

Au cours des trois dernières décennies, les gouvernements de l'OCDE, le secteur privé et d'autres ont affecté des ressources considérables à la lutte contre la pollution et à la réduction de la production de déchets. Si la réduction et la maîtrise de la pollution ont marqué des progrès au niveau des installations industrielles, la production de déchets augmente encore. Il ressort des statistiques que la croissance du volume des déchets a suivi celle de l'économie dans les pays de l'OCDE. La consommation des ménages ordinaires a progressé de 37.5 pour cent entre 1980 et 1997.¹ Parallèlement, la production de déchets municipaux a augmenté de 40 pour cent en termes absolus et de 22 pour cent par habitant (voir les chiffres présentés dans l'annexe 1). Ces chiffres montrent que faute d'un changement de cap, nous nous dirigeons vers toujours plus de décharges, d'incinérateurs et de pollution.

Afin d'aider les gouvernements des pays de l'OCDE à freiner l'augmentation des quantités de déchets et de la pollution, on s'attache à étudier et à mettre au point de nouveaux concepts et moyens d'action capables d'apporter des solutions à long terme et d'accroître le rendement d'utilisation des ressources. La responsabilité élargie des producteurs (REP) fait partie des nouvelles approches examinées par l'OCDE pour faire baisser les pressions exercées sur l'environnement. Les orientations et les informations résultant du programme de travail de l'OCDE sur la REP offrent aux gouvernements un outil supplémentaire pour faire face aux problèmes grandissants posés par les déchets et la pollution.

1.2 Finalité du manuel

Ce manuel est destiné à informer les gouvernements qui souhaiteraient mettre en place des programmes ou des politiques de REP. Il ne prescrit pas de démarche précise ni ne cherche à justifier le recours à la REP de préférence à d'autres moyens d'action. Il vise plutôt à présenter une série d'options pour l'application des principes qui sous-tendent la conception des mesures et programmes de REP. Les détails particuliers de la mise en œuvre des mesures et programmes dépendent des conditions qui règnent dans chaque pays. Ce manuel est un ouvrage de base qui s'adresse à tous les

1. En 1997, les déchets provenant de la consommation des ménages représentaient 67 pour cent du flux de déchets municipaux.

gouvernements, quelle que soit la stratégie de REP qu'ils jugent la plus utile. Dans la mesure du possible, il s'appuie sur l'expérience acquise jusqu'à présent et tente d'éclairer la réflexion des décideurs sur les questions conceptuelles.

Les informations figurant dans ce manuel proviennent de différentes sources, et notamment des acteurs qui ont assisté aux quatre ateliers sur la REP organisés sous l'égide de l'OCDE (pouvoirs publics, secteur privé, universités, groupes de citoyens, juristes, spécialistes des échanges, organismes internationaux et associations professionnelles), des documents présentés à ces ateliers et d'autres recherches. Le manuel a pour but d'aider les gouvernements qui ont choisi d'appliquer la REP à faire en sorte que les avantages l'emportent sur les coûts, que le programme de REP réponde aux objectifs et priorités qui ont été fixés et qu'il rejoigne les objectifs des pouvoirs publics en matière d'environnement et de développement durable.

Les chapitres 1 et 2 du manuel éclairent certaines questions conceptuelles importantes soulevées par la REP et décrivent quelques-uns des aspects fondamentaux intéressant l'élaboration des politiques dont les responsables doivent tenir compte au moment de prendre des décisions. Les chapitres 3 à 6 présentent des informations sur l'éventail des instruments de REP, précisent les rôles et les responsabilités et examinent quatre thèmes fondamentaux pour la conception des politiques et des programmes. Le chapitre 7 énonce les caractéristiques élémentaires d'un cadre d'action et donne des orientations au sujet d'aspects particuliers de la mise en œuvre. Enfin, le chapitre 8 décrit les étapes futures et les domaines qui peuvent justifier de nouvelles recherches.

1.3 Contexte

Les gouvernements tentent aujourd'hui de parvenir à un développement durable en conciliant le progrès économique, la prise en compte des préoccupations sociales et la protection de l'environnement. Dans le cadre de son Programme sur la prévention et le contrôle de la pollution, l'OCDE étudie et met au point de nombreux mécanismes et instruments de la politique de l'environnement dans les domaines du changement climatique, des transports et de la construction écologiquement viables, des produits, de la gestion des déchets et du rendement d'utilisation des ressources. En outre, la Direction de l'environnement de l'OCDE travaille sur différents instruments économiques comme les écotaxes et les permis négociables, sur la production et la consommation, sur la sécurité des produits chimiques et sur d'autres mesures afin d'offrir aux pouvoirs publics toute une palette de moyens d'action pour relever le défi de la réduction de la pollution et de l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

Dans le cadre des travaux du Groupe de travail sur la prévention et le contrôle de la pollution, les pays Membres de l'OCDE ont identifié la REP comme un moyen d'action susceptible d'appuyer les efforts engagés par les pouvoirs publics pour parvenir à un développement durable. La REP peut contribuer à réduire au minimum les incidences sur l'environnement tout au long du cycle de vie des produits, en incitant les producteurs à concevoir des produits qui demandent un apport de matières moindre (ou différent) et dont la réutilisation, le recyclage et la valorisation sont plus faciles et plus économiques (voir l'encadré 1).

1.4 Situation

Les activités économiques exercent des pressions sur le milieu naturel en utilisant des ressources comme intrants, en perturbant de ce fait les espaces naturels et les écosystèmes et en produisant des flux de pollution et de déchets.

De nombreuses composantes du milieu naturel constituent des « biens publics ». ² Lorsque tel est le cas, le coût des incidences néfastes qu'engendre l'utilisation de la capacité d'assimilation de l'environnement et des stocks de ressources n'est pas supporté seulement par ceux qui sont responsables des activités économiques à l'origine de ces incidences. De ce fait, les prix relatifs sur le marché ne correspondent pas aux prix optimaux pour la collectivité, et il y a des incitations économiques en faveur d'une utilisation excessive de l'environnement. Un tel écart de prix indique l'existence d'un effet externe.

Encadré 1 **Quels sont les avantages de la REP ?**

Une politique de REP judicieusement conçue peut stimuler la prévention de la production de déchets et une réduction de la pollution correspondante dans de nombreux secteurs de l'économie. Elle a en outre pour avantage :

- de réduire le nombre de décharges et d'incinérateurs et leurs incidences sur l'environnement ;
- de réduire les charges matérielles et/ou financières imposées aux communes par la gestion des déchets ;
- d'encourager le recyclage et la réutilisation des produits ou de certaines de leurs parties ;
- de rendre plus facile et plus rapide le désassemblage des produits en vue du recyclage ou de la réutilisation ;
- de réduire la teneur des produits en substances chimiques dangereuses ou d'éliminer entièrement ces substances ;
- de promouvoir une production et des produits plus propres ;
- d'encourager une utilisation plus efficace des ressources naturelles ;
- d'améliorer les relations entre les collectivités et les entreprises ;
- de favoriser des modes de fabrication plus efficaces et plus compétitifs ;
- de promouvoir une gestion plus intégrée de l'environnement en mettant l'accent sur le cycle de vie des produits ;
- d'améliorer la gestion des matières.

La dégradation de l'environnement n'est pas en soi le résultat accidentel ou involontaire de quelques imperfections mineures du processus économique. Elle trouve au contraire ses racines jusque dans les mécanismes de décision qui sont à l'œuvre sur le marché et dans les forces sociales et politiques qui façonnent l'activité économique dans son ensemble, pour ne citer que quelques-uns de ses moteurs. Si le marché fonctionnait de façon optimale, il n'y aurait aucune raison d'agir sur les comportements pour tenir compte de tels effets. Mais comme il n'en est pas ainsi, l'existence d'effets externes sur l'environnement crée un besoin de réaction ou d'intervention des pouvoirs publics. ³

L'élargissement de la responsabilité des producteurs au traitement des produits en aval de la consommation est un moyen d'envoyer un signal aux producteurs de biens préjudiciables à l'environnement pour qu'ils s'attaquent aux effets externes qui sont exercés par leurs produits après consommation. En principe, la REP doit donc influencer la conception des produits. Si certains producteurs et distributeurs ont, de leur propre initiative, mis en place des programmes de reprise de leurs produits (journaux, piles, cartouches de toner pour photocopieurs, etc.), ce genre de démarche n'est pas encore largement répandu.

2. Un bien public pur présente deux caractéristiques : l'absence d'exclusion (on ne peut en limiter la consommation) et l'absence de rivalité (une consommation accrue de la part de certaines personnes ne le rend pas moins disponible pour d'autres).

3. Pour plus de détails, voir OCDE (1994), *Gérer l'environnement : le rôle des instruments économiques*, et OCDE (1995), *Environment and Economics*. D'autres défaillances du marché (par exemple, en matière d'information) peuvent également entraîner une exploitation excessive de l'environnement. Cependant, ce manuel traite uniquement des défaillances du marché en matière d'environnement.

1.4.1 Internalisation des coûts

Ainsi que l'indique le récent rapport de l'OCDE sur le développement durable, l'un des principaux obstacles à un développement économique durable tient à l'existence de coûts externes pour l'environnement. La Recommandation du Conseil de l'OCDE relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement (adoptée le 31 janvier 1991 sous la cote C(90)177/FINAL) affirme qu'une gestion durable et économiquement efficace des ressources de l'environnement requiert l'internalisation des coûts de prévention et de lutte contre la pollution, ainsi que des coûts des dommages. L'internalisation des coûts, dont cet Acte officiel de l'Organisation reconnaît clairement l'importance, est un aspect fondamental de la conception des politiques environnementales. L'élargissement de la responsabilité des producteurs dans le cadre de la REP peut précisément entraîner l'internalisation explicite d'une part notable des coûts de traitement et d'élimination supportés par la collectivité. Il peut aussi, de façon implicite, corriger d'autres incidences environnementales qui sont produites au cours du cycle de vie et dont le prix du produit final ne reflète pas actuellement le coût.⁴

1.5 Qu'est-ce que la responsabilité élargie des producteurs ?

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. 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 des produits.

En rendant le producteur responsable de la phase du cycle de vie située en aval de la consommation, on lui envoie implicitement un signal pour qu'il diminue les incidences environnementales correspondantes en modifiant la conception de ses produits. Les producteurs acceptent cette responsabilité lorsqu'ils conçoivent leurs produits de façon à réduire au minimum les impacts durant le cycle de vie et lorsqu'ils assument la responsabilité matérielle et/ou économique des incidences qui ne peuvent pas être éliminées par la conception.

Le transfert au producteur de la responsabilité financière et/ou matérielle de la gestion des déchets assumée jusque-là par les collectivités locales et l'ensemble des contribuables est une *fonction* essentielle de la REP. Il permet d'intégrer au coût du produit les coûts de protection de l'environnement qui sont liés à son traitement et à son élimination, ce qui crée des conditions propices à l'émergence d'un marché qui reflète réellement les répercussions environnementales du produit et sur lequel les consommateurs peuvent faire leurs choix en conséquence.

4. Il convient de noter qu'au Japon, par exemple, l'internalisation des effets externes prévue par la Loi sur les appareils électroménagers et les produits électroniques de consommation (qui concerne les téléviseurs, réfrigérateurs, lave-linge, climatiseurs, etc.) passe non par une majoration du prix du produit au moment de l'achat, mais par le paiement obligatoire d'une redevance de recyclage à la fin de la vie utile du produit. Pour autant que tous les appareils et équipements électriques soient restitués et recyclés conformément aux dispositions de la Loi, que tous les consommateurs soient informés du montant exact de la redevance au moment de l'achat et qu'ils agissent en conséquence, ce système a le même effet que l'internalisation des effets externes dans les prix des produits.

1.6 Pourquoi opter pour la responsabilité élargie des producteurs ?

Aujourd'hui, on admet de plus en plus que les politiques environnementales traditionnelles axées sur les processus de production pourraient ne plus suffire pour susciter les changements qu'exige la protection de la santé et de l'environnement. Si la production industrielle et énergétique demeure une importante source de pollution et de déchets, le poids relatif des déchets issus de la consommation n'a cessé de grandir depuis vingt ans. Bon nombre de mesures et de programmes ont été mis en œuvre pour faire face à cet accroissement du volume des déchets, mais ils n'ont pas suffi à compenser le besoin de nouvelles décharges et de nouveaux incinérateurs. Parallèlement, l'opposition aux créations de décharges et d'incinérateurs n'a cessé de prendre de l'ampleur dans les pays de l'OCDE. La REP offre un moyen pour s'attaquer à ce problème (voir dans l'encadré 2 les résultats obtenus en Allemagne grâce au décret sur les emballages).

En outre, la nécessité de prendre en charge un volume croissant de déchets a entraîné une sollicitation accrue aussi bien des systèmes de gestion des ordures ménagères que des contribuables. Au moment où les pouvoirs publics redoublent d'efforts pour faire face au problème grandissant des déchets municipaux et aux pressions qu'ils exercent sur l'environnement, ils ont besoin de pouvoir recourir à tout un éventail de mesures pour y parvenir. La REP représente une option importante à cet égard, car elle modifie le traitement des produits en aval de la consommation et agit en amont sur des activités telles que le choix des matières et la conception des produits. On estime que, ce faisant, elle peut envoyer aux producteurs les signaux idoines pour qu'ils internalisent une grande partie des effets externes sur l'environnement qui découlent de l'élimination finale des produits. En ce sens, la REP peut contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux partagés par les gouvernements des pays de l'OCDE, à savoir prévenir la production de déchets et réduire leur volume, faire un usage accru des matériaux recyclés dans la production et améliorer le rendement d'utilisation des ressources.

La REP cherche à donner aux producteurs des incitations et signaux appropriés à propos des incidences des produits au cours de leur *cycle de vie*.⁵ Elle intervient au niveau de ce que beaucoup considèrent comme le *maillon le plus faible* de la chaîne des responsabilités du fait des produits, à savoir l'élimination finale du produit après son achat et son utilisation par le consommateur. Comme les producteurs n'ont guère été habitués à assumer la responsabilité des incidences environnementales de leurs produits en amont et en aval, ils n'ont que rarement pris en compte ces incidences dans les stratégies de conception des produits. En étant centrée sur l'élargissement de la responsabilité des producteurs aux produits en aval de la consommation, la REP peut exercer une *pression* en faveur de changements en amont, au stade de la sélection des matières et de la conception du produit. Un programme de REP bien élaboré peut donc contribuer à faire baisser les pressions exercées sur l'environnement par un produit, un groupe de produits ou un flux de déchets particulier.

5. Davis, Gary, *Principles for Application of Extended Producer Responsibility*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en mai 1999 à Paris.

Encadré 2

Le décret allemand sur les emballages - Sept ans après, quels résultats ont été obtenus ?

Depuis son entrée en vigueur en Allemagne il y a presque sept ans, le décret sur les emballages a été couronné de succès dans plusieurs domaines :

1. Les fabricants ont modifié leurs habitudes en matière d'emballages. L'élimination des emballages dans le respect de l'environnement fait partie des impératifs pris en compte au cours du processus de production, et elle est de plus en plus considérée comme un avantage concurrentiel pour les entreprises.
2. Le marché des emballages a changé sous l'effet du montant des droits de licence et de leur différenciation en fonction des matériaux. En l'occurrence, les emballages sont aujourd'hui plus petits et plus légers. En outre, certains matériaux soumis à des droits de licence relativement élevés (verre et plastique) ont été remplacés par d'autres dont les droits de licence sont moindres (carton). Enfin, les emballages inutiles ont été éliminés.
3. L'utilisation d'emballages a considérablement baissé en Allemagne, de 1.4 million de tonnes entre 1991, année d'entrée en vigueur du décret, et 1997 (voir les chiffres pour la période 1988-1997 présentés dans la figure 1, page 31).
4. Les emballages d'expédition évoluent vers des conditionnements réutilisables. C'est le cas, par exemple, pour les meubles, les produits alimentaires, les produits pharmaceutiques et les vélos.
5. L'industrie a créé à l'échelle nationale un système de collecte pour les emballages perdus et augmenté les capacités de recyclage pour l'ensemble des matériaux d'emballage. En 1997, 5.45 millions de tonnes d'emballages usagés ont été recyclés (80.6 % du total). Les contingents de recyclage – 64 % pour les matières plastiques, 72 % pour les emballages de boissons, 79 % pour le fer blanc, 80 % pour l'aluminium, 83 % pour le verre et 87 % pour le papier et le carton – ont été respectés.

Source : Ulf Jaekel, Ministère fédéral de l'environnement de l'Allemagne, « EPR in Germany – Key Elements », document présenté à l'atelier sur la REP tenu en 1998 à Washington.

1.7 Le débat

L'applicabilité de la REP en tant qu'instrument capable de réduire le volume des déchets destinés à une élimination finale et de susciter indirectement des changements en amont, dans la phase de conception des produits, reste au centre d'un débat qui tourne autour de deux aspects fondamentaux : (1) la définition de la REP donnée par l'OCDE (voir la section 1.4) et la part de responsabilité revenant aux autres acteurs de la chaîne de produit ; et (2) l'acceptabilité des objectifs chiffrés.

1.7.1 Intervention d'autres acteurs de la chaîne de produit – partage de la responsabilité

Une partie du débat sur la REP porte sur la notion de responsabilité partagée ou, plus clairement, sur la question de savoir si le producteur doit être le principal responsable en vertu de la REP. En l'occurrence, le partage des responsabilités sur l'ensemble de la chaîne de produit est inhérent à la REP. La dénomination « responsabilité élargie des producteurs » ne doit pas masquer le fait que tous les acteurs de la chaîne de produit et de la société doivent contribuer à optimiser les effets de la REP. Les ateliers organisés dans le cadre de la troisième phase des travaux sur la REP ont clairement montré

que le partage de la responsabilité constitue un aspect délicat. Tous les acteurs, y compris les consommateurs, ont une tâche importante à remplir dans la mise en œuvre de la REP. De la même manière, la REP, qui fait implicitement appel à la *coopération*, passe par une organisation et une communication bien pensées entre toutes les parties concernées et intéressées de la chaîne de produit.

L'attribution des responsabilités est dictée par les objectifs, la finalité et le type du moyen d'intervention choisi (voir le chapitre 4). Indépendamment du mécanisme retenu, la bonne application du principe de REP dépend de la *participation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de produit*, qui sont tous responsables d'une façon ou d'une autre des effets externes sur l'environnement. Pour les pouvoirs publics, le défi consiste à concevoir des politiques et des programmes débouchant sur un partage idoine de la responsabilité sans altérer les incitations envoyées aux producteurs pour qu'ils réduisent les incidences environnementales des produits en aval de la consommation.

1.7.2 Définition d'objectifs

Les programmes de REP sont souvent assortis d'objectifs de recyclage et de valorisation (c'est le cas, par exemple, du décret allemand sur les emballages et de la convention néerlandaise sur les emballages). La définition d'objectifs et de contingents se rapportant à des méthodes particulières de traitement des déchets peut créer des incitations efficaces dans le cadre de la REP. Néanmoins, il importe d'éviter tout amalgame entre l'efficacité de la REP en tant qu'instrument d'action et les coûts des différentes méthodes de traitement des déchets. Les coûts des différents moyens de traitement (par exemple, recyclage, réutilisation, valorisation ou mise en décharge) varient sensiblement selon les pays Membres de l'OCDE et en fonction d'une multitude de facteurs, tels que le produit, le groupe de produits, le flux de déchets, la proximité des installations, la technologie et la capacité. De la même manière, les coûts de la REP varient d'un pays à l'autre en fonction du type d'instrument choisi, de la conception du programme, des produits ou flux de déchets visés et de nombreux autres facteurs. Par conséquent, la REP telle qu'elle est exposée dans ce manuel n'appelle pas l'application d'options de traitement particulières par les pays Membres.

L'idée d'associer à la REP des objectifs chiffrés, qu'ils portent sur la collecte, le recyclage ou la valorisation, est souvent controversée. En l'occurrence, de tels objectifs devraient être fixés en concertation avec les parties concernées et intéressées afin de s'assurer qu'ils peuvent être atteints dans les conditions présentes et que les modifications prévues ultérieurement sont en phase avec les possibilités d'extension des capacités de recyclage, de réutilisation ou de valorisation (voir la section 2.8). La concertation avec les parties concernées et intéressées peut permettre de mieux faire comprendre les objectifs chiffrés et leur finalité.

Beaucoup de programmes en vigueur dans le domaine de la REP s'accompagnent d'objectifs de recyclage et de contingents de produits repris. Il peut être primordial de fixer des objectifs chiffrés lorsque l'on souhaite accroître le taux de valorisation ou de recyclage ou réduire la quantité des déchets voués à l'élimination finale. Dans le cas où des objectifs de recyclage sont intégrés dans un programme de REP, il convient de les définir en tenant compte des capacités d'accueil du marché du recyclage, faute de quoi ils peuvent avoir des effets néfastes et entraîner l'échec du programme. Lorsqu'il n'existe pas de capacités pour la prise en charge d'un matériau collecté, les excédents peuvent avoir des répercussions sur les échanges s'ils sont écoulés au niveau international à des prix inférieurs à ceux du marché.

1.8 Le principe pollueur-payeur

En 1972, l'OCDE a érigé le principe pollueur-payeur (PPP) en fondement économique et social destiné à promouvoir une allocation efficiente des ressources au service de la protection de l'environnement, tout en évitant de fausser les courants internationaux d'échanges et d'investissement.⁶ Le principe pollueur-payeur veut que le pollueur supporte les coûts de la prévention et du contrôle de la pollution destinés à maintenir l'environnement dans un état acceptable, que ce soit par le paiement d'une taxe sur les émissions de polluants ou de dépenses liées à l'application d'une réglementation directe. Près de trois décennies de réglementations environnementales ont été inspirées par le PPP.

1.8.1 REP et PPP

Pour les gouvernements de certains pays de l'OCDE, les signaux de prix qui découlent de l'application du PPP en différents points de l'économie ne sont pas transmis convenablement en amont et en aval de la chaîne de produit dans la pratique. Selon la structure du marché et la nature des relations interentreprises, les politiques environnementales qui interviennent au niveau d'un effet externe n'atteignent pas toujours leur objectif. En outre, s'agissant de la production de déchets, le fait de cibler des flux qui ont différentes incidences sur l'environnement induit des coûts administratifs potentiellement excessifs en raison de la complexité des déchets ménagers.

A l'opposé, la REP s'attache à favoriser la réduction des incidences des produits durant leur cycle de vie en créant implicitement les incitations correspondantes. Au lieu de transmettre les signaux voulus en s'en remettant entièrement aux changements de prix induits par l'application de mesures aux points de production de déchets, la REP cherche à envoyer ces signaux en intégrant les incitations appropriées par le biais du mécanisme de responsabilité. Cette différence est particulièrement importante en présence d'une chaîne production-consommation très étendue, d'une faible intégration verticale et de marchés imparfaits. En outre, la REP n'est en rien incompatible avec le PPP dans la mesure où les effets externes sont internalisés dans la chaîne de produit qui en est à l'origine.

1.9 Principe de la REP

Le rôle de la responsabilité élargie des producteurs en tant que principe et stratégie de minimisation des déchets a été mis en évidence à l'occasion du Séminaire sur la minimisation des déchets qui s'est tenu en 1995 à Washington. En l'occurrence, le principe de REP implique que : *« les producteurs sont largement responsables (matériellement et/ou financièrement) des incidences de leurs produits sur l'environnement non seulement en aval, du fait du traitement et/ou de l'élimination de ces produits, mais aussi en amont, du fait des activités inhérentes aux processus de sélection des matériaux et de conception des produits »*.

1.10 REP et politique intégrée des produits

Au cours de la dernière décennie, la politique des produits est passée au premier plan de la politique de l'environnement. L'analyse du cycle de vie, l'« écologisation » des marchés publics, l'éco-étiquetage,

6. *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international*, 26 mai 1972, in OCDE (1975), *Le Principe Pollueur-Payeur : Définition, analyse, mise en œuvre*, Paris.

la conception écologique et la production plus propre illustrent différentes facettes de la politique des produits. Récemment, le concept de politique intégrée de produits (PIP) a été à l'ordre du jour des travaux de l'Union européenne et d'autres enceintes. Ce concept prévoit grosso modo de prendre en compte l'intégralité du cycle de vie des produits dans le but de réduire leurs incidences sur l'environnement. Il soulève la question importante de savoir comment la REP s'insère dans le concept de politique intégrée des produits et comment elle peut fonctionner dans le cadre de cette politique.

Bien qu'il n'existe pas encore de définition convenue du concept, la PIP présente deux caractéristiques fondamentales : (1) elle s'applique à l'ensemble des systèmes de produits et de leurs effets sur l'environnement, et ce en adoptant une démarche résolument axée sur le cycle de vie ; et (2) elle fait obligatoirement intervenir tous les acteurs concernés de la chaîne de produit. Dans cette optique, il importe de prévenir tout transfert des problèmes d'environnement d'un milieu à l'autre au cours du processus de production (lutte intégrée contre la pollution), de façon à éviter de déplacer ces problèmes entre les différents stades du cycle de vie des produits.

En 1998, un atelier de l'UE sur la politique intégrée des produits a recommandé de retenir les types de mesures suivants comme *éléments de base de la PIP* :

- mesures visant à encourager l'innovation au service de produits plus respectueux de l'environnement ;
- mesures destinées à la réduction et la gestion des déchets engendrés par la consommation de produits ;
- mesures visant la création de marchés pour les produits plus respectueux de l'environnement ;
- mesures visant la transmission d'informations en amont et en aval de la chaîne de produit ; et
- mesures répartissant les responsabilités pour la gestion des pressions exercées par les produits sur l'environnement.⁷

La REP établit un cadre d'action pour les mesures destinées à réduire les déchets engendrés par la consommation de produits et celles visant à imputer la responsabilité de manière à encourager la gestion des répercussions d'un produit donné sur l'environnement. En l'occurrence, elle peut contribuer directement et indirectement à l'ensemble des *éléments de base* énoncés ci-dessus et peut donc jouer un rôle important dans le cadre de la PIP. Ainsi, la REP prévoit expressément des mesures qui imputent la responsabilité pour la gestion des pressions exercées par les produits sur l'environnement. Toutefois, dans la mesure où la définition du concept de PIP reste à préciser, il faut se garder, à ce stade, de présumer de la place qui pourrait revenir à la REP dans cette politique.

1.11 Cadre d'analyse

Avant de s'engager dans l'élaboration d'une politique de REP, il importe que les pouvoirs publics *évaluent si* la démarche se justifie *et/ou comment* il convient de procéder. Pour ce faire, les décideurs peuvent avoir intérêt à s'appuyer sur les critères énumérés ci-dessous, qui sont généralement employés

7. Commission européenne (1998), *Integrated Product Policy: Final Report*, DGXI, mars.

dans le cadre de la politique de l'environnement (et s'appliquent lorsqu'il s'agit d'examiner l'opportunité de la REP). Ces critères sont à rapprocher d'une série de questions (également répertoriées ci-dessous) qui concernent plus particulièrement la politique de REP. Lors de la conception d'une nouvelle stratégie, il importe d'analyser avec soin de quelle façon la REP s'insérerait dans le faisceau des politiques, objectifs et priorités du pays en matière d'environnement. Les coûts et les avantages d'une approche donnée devraient être évalués par rapport au contexte culturel dans lequel intervient la décision. Enfin, il conviendrait que les décideurs consultent les parties concernées dans le cadre de l'examen des critères et des questions présentés ci-dessous.

Les critères de décision suivants sont généralement retenus dans le cadre de la politique de l'environnement :

- efficacité pour l'environnement ;
- efficience économique ;
- équité et effets distributifs ;
- facilité et coût de mise en œuvre administrative ;
- compatibilité avec les structures institutionnelles existantes ;
- acceptabilité politique et sociale ;
- coûts d'adaptation durant la transition (et coûts liés au fonctionnement du programme) ;⁸ et
- création d'incitations en faveur de l'innovation au service de produits respectueux de l'environnement.

En outre, plusieurs questions se rattachant plus particulièrement à la REP doivent être examinées.

- Quels sont les problèmes qui ont amené les décideurs à envisager le recours à la REP ?
- Si l'on décide finalement de ne pas prendre de mesures, que deviendront les produits à l'issue de leur vie utile (phase en aval de la consommation) ?
- Que pensent les principales parties concernées des problèmes en question, et quels sont les objectifs qu'elles jugent réalisables ?
- Le dispositif de REP envisagé pourrait-il conduire à une diminution de la consommation de ressources naturelles ?
- Cette stratégie aurait-elle pour effet de stimuler en amont des changements dans la conception des produits par une prise en compte accrue des aspects environnementaux ?

8. Pour plus de détails, voir l'Acte du Conseil de l'OCDE C(90)177/FINAL du 31 janvier 1991.

- Quelles sont les autres mesures ou panoplies de mesures envisageables pour parvenir au même résultat souhaité ?
- Le dispositif envisagé favoriserait-il un usage moindre de matières ou de substances chimiques toxiques/dangereuses, ou un recours accru à des matériaux plus faciles à recycler ?
- Comment la situation intérieure s’inscrit-elle dans le contexte international ? Comment s’assurer que l’application de la politique répond aux objectifs nationaux sans affecter la concurrence intérieure et internationale ?
- Le dispositif envisagé favoriserait-il la collecte et le tri structurés des déchets issus de la consommation sans accroître les coûts supportés par les communes ?
- Contribuerait-il à élargir ou à améliorer la gestion des matières ?

1.12 Aspects socio-économiques et socioculturels

Les modalités de mise en œuvre des politiques et des instruments dans le domaine de l’environnement varient selon les pays de l’OCDE. Les facteurs socio-économiques et culturels suivants peuvent influencer les décisions concernant le type de politique de REP, l’instrument retenu ou la manière de concevoir le programme :

- les perspectives politiques générales (par exemple, interventions sur le marché) ;
- l’environnement politique dans lequel le pays évolue (par exemple, Union européenne, Accord de libre-échange nord-américain) ;
- les structures politiques (par exemple, fédéralisme) ;
- la culture administrative et les réactions de la société aux interventions ;
- le degré de priorité attribué aux problèmes d’environnement et l’adhésion de la population aux politiques environnementales ;
- les fondements des politiques de l’environnement (axées sur la qualité ou sur les sources, par exemple) ;
- la répartition des responsabilités afférentes aux différents secteurs économiques ;
- la répartition des responsabilités afférentes aux questions économiques entre ministères, niveaux de décision et organismes publics.⁹

9. OCDE (1994), *Gérer l’environnement : le rôle des instruments économiques*, Paris

Encadré 3

Facteurs socioculturels susceptibles d'influencer le choix de la REP

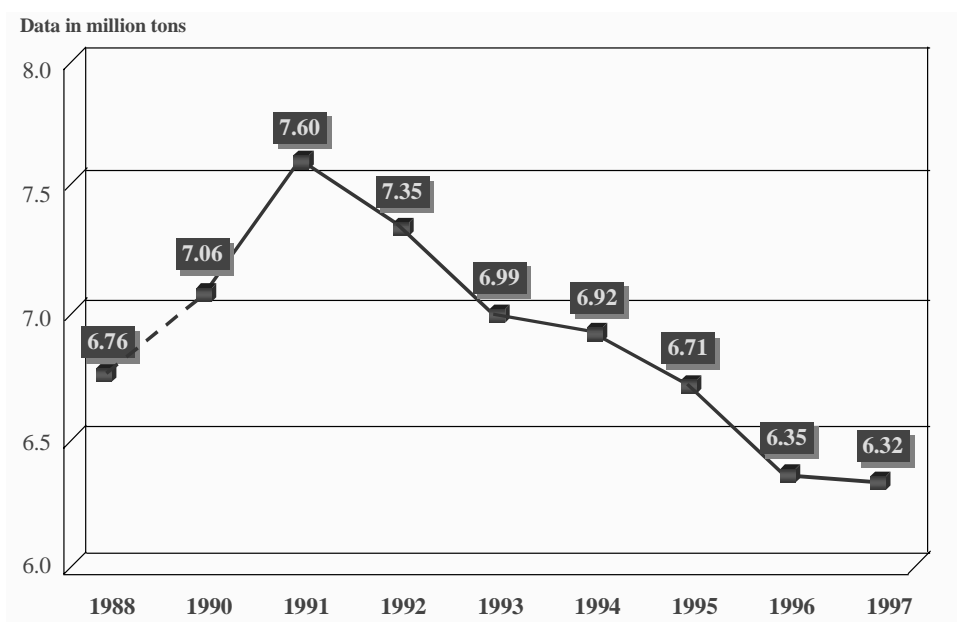
Cet encadré vise à présenter aux gouvernements un certain nombre de facteurs qu'ils pourraient avoir à prendre en considération lorsqu'ils comparent les activités de différents pays.

- Une culture politique « consensuelle » se caractérise par de bonnes relations entre pouvoirs publics et industrie qui privilégient les instruments de concertation et de persuasion.
- Une culture « libérale » se caractérise aussi par de bonnes relations entre pouvoirs publics et industrie. Elle privilégie, outre la concertation et les accords volontaires, l'utilisation d'instruments économiques.
- Une culture « d'opposition » est marquée par l'expression d'intérêts et de positions opposés qui appellent des arbitrages politiques. Elle conduit à privilégier les instruments législatifs et réglementaires, ce qui n'exclut toutefois pas un fonds de culture libérale et, partant, l'utilisation de certains instruments économiques.
- Une culture de « planification-programmation » optera pour des instruments législatifs et réglementaires, après un examen attentif de tous les points de vue et du rapport de forces, même dans un contexte culturel « corporatiste ».¹⁰

A la base des éléments qui déterminent les choix des pouvoirs publics, on trouve souvent des facteurs socioculturels (encadré 3). L'acceptation culturelle de *l'importance de la qualité de l'environnement* peut influencer l'acceptation des objectifs qui vont dans ce sens et, donc, de la REP. Dans certains pays, parvenir à un taux de recyclage de 30 % sera considéré comme un bon objectif, tandis que dans d'autres, où les conditions économiques et environnementales sont pourtant identiques, un taux de 60 % ou de 80 % sera jugé plus acceptable. Les actions engagées et les moyens mis en œuvre varient également en fonction de *l'urgence* de la situation qui appelle des mesures de protection de l'environnement. Dans certains pays, l'élimination des déchets ne sera pas considérée comme un problème d'environnement, alors que dans d'autres, on jugera que la nécessité de nouvelles décharges et de nouveaux incinérateurs fait partie des problèmes les plus pressants.

10. Bertolini, Gerard (1995), *Conditions favorisant ou décourageant la minimisation des déchets*, in OCDE, *Séminaire de Washington sur la minimisation des déchets. Volume II : Quelles politiques, quels outils ?*

Figure 1. Consommation d'emballages en Allemagne, 1988-1997



Source : GVM, Wiesbaden, et Ministère de l'environnement de l'Allemagne.

Notes : Données concernant les ménages et les petites entreprises. Le décret sur les emballages est entré en vigueur en 1991.

CHAPITRE 2 :

POLITIQUES ET CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA REP

2.1 Introduction

La REP a été reconnue par la plupart des pays de l'OCDE comme une méthode d'action apte à créer des incitations en faveur de la réduction des volumes de déchets issus de la consommation qui sont destinés à une élimination finale. Concrétiser les avantages de la REP exige cependant de tenir compte d'un certain nombre d'aspects pour s'assurer que les mesures prises auront l'effet voulu dans les domaines ciblés. Ainsi, comme c'est le cas de beaucoup de mesures de protection de l'environnement, il n'existe sans doute pas une seule méthode applicable à l'ensemble des produits, groupes de produits, flux de déchets ou pays. L'élaboration de mesures efficaces dépend de la situation de chaque pays, des conditions qui y prévalent, de ses marchés et de ses priorités. Aussi, ce chapitre se propose d'examiner comment le cadre d'action et d'autres facteurs peuvent influencer la conception et les retombées de la REP. Il présente en outre une série de principes destinés à fournir des orientations aux responsables de l'élaboration d'une politique de REP.

Même s'il privilégie en règle générale le recours à des solutions par le marché, ce document s'efforce de présenter aux responsables de l'action gouvernementale des informations qui peuvent les aider à décider de l'orientation et de l'approche les mieux adaptées pour appliquer la REP dans leur pays. Les caractéristiques des produits, les marchés et les relations interentreprises sont autant de paramètres qui influent sur le choix de l'instrument de REP. Pour permettre de mieux appréhender ces liens, ce chapitre présente une série de matrices qui ont été élaborées dans le cadre des ateliers de la troisième phase des travaux sur la REP. Ces matrices sont destinées à fournir un repère aux décideurs pour les aider à déterminer dans quelles situations et dans quelles conditions la REP peut être une solution plus efficace.

2.2 Principes directeurs de la REP

Les *principes directeurs* suivants pour la conception et l'élaboration de politiques et programmes efficaces dans le domaine de la REP sont le résultat des ateliers de la troisième phase des travaux sur la REP.

- Les politiques et programmes de REP devraient *inciter les producteurs* à introduire des changements en amont, en concevant des produits plus respectueux de l'environnement.

- L'action des pouvoirs publics devrait stimuler l'*innovation* en s'attachant davantage aux résultats qu'aux moyens de les obtenir, en offrant aux producteurs une certaine souplesse dans la mise en œuvre.
- Les politiques devraient se fonder sur le *cycle de vie*, de façon à éviter que les effets sur l'environnement soient amplifiés ou transférés à un autre niveau de la chaîne de produit.
- Les *responsabilités* devraient être clairement définies, pour éviter qu'elles soient diluées lorsque la chaîne de produit regroupe de nombreux acteurs.
- Il conviendrait d'intégrer les *propriétés et caractéristiques propres* de chaque produit, catégorie de produits ou flux de déchets dans la conception de la politique. Compte tenu de la diversité des produits et de leurs caractéristiques, il n'existe pas un seul type de programme ou de mesure applicable à l'ensemble des produits, catégories de produits ou flux de déchets.
- Plutôt que d'appliquer une seule approche à l'ensemble des produits et des flux de déchets, il conviendrait de choisir au cas par cas un ou des *moyens d'action* flexibles.
- La responsabilité du producteur à l'égard du cycle de vie du produit devrait être élargie d'une manière propre à *intensifier la communication* entre les acteurs de l'ensemble de la chaîne de produit.
- Il conviendrait d'élaborer une *stratégie de communication* afin d'informer tous les acteurs de la chaîne de produit, y compris les consommateurs, au sujet du programme et de susciter leur adhésion et leur coopération.
- Afin de renforcer l'acceptabilité et l'efficacité du programme, il conviendrait de *consulter les parties prenantes* au sujet de ses buts, objectifs, coûts et avantages.
- Il conviendrait de consulter les *collectivités locales* pour préciser le rôle qu'elles seraient amenées à jouer et recueillir leur avis sur le fonctionnement du programme.
- Il conviendrait d'envisager à la fois des *stratégies volontaires et obligatoires*, afin d'apporter les meilleures réponses possibles aux priorités, aux buts et aux objectifs nationaux dans le domaine de l'environnement.
- Les programmes de REP devraient faire l'objet d'une *analyse intégrée* (par exemple, en examinant quels produits, catégories de produits ou flux de déchets se prêtent à la REP, s'il convient d'y inclure les produits anciens et quel rôle revient aux différents acteurs de la chaîne de produit).
- Les programmes de REP devraient être soumis à des *évaluations* régulières pour vérifier leur bon fonctionnement et être suffisamment souples pour pouvoir être ajustés en fonction des résultats de ces évaluations.
- Les programmes devraient être conçus et mis en œuvre de façon à produire des avantages pour l'environnement sans susciter des *bouleversements économiques*.

- Le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et programmes de REP devrait être placé sous le signe de la *transparence*.

2.3 Buts et objectifs

L'une des étapes les plus importantes de la conception d'un programme de REP consiste à établir clairement les objectifs du programme et les buts sous-jacents de l'action des pouvoirs publics. Les buts doivent être transparents et se rapporter à des améliorations environnementales précises, par exemple dans les domaines de la biodiversité, de la conservation des ressources naturelles et des économies d'énergie. Les buts et objectifs répertoriés dans cette section sont ceux qui ont été proposés par les pays Membres et les participants aux ateliers sur la REP. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

Les quatre buts principaux de la REP sont les suivants.

- La réduction à la source (conservation des ressources naturelles et des matières).
- La prévention de la production de déchets.
- La conception de produits plus respectueux de l'environnement.
- La création de circuits fermés d'utilisation des matériaux pour favoriser le développement durable.

L'Allemagne, où la REP est l'un des piliers du but national de fermeture du cycle des matières, constitue un bon exemple à cet égard. Aux Pays-Bas, la REP fait partie des dispositifs mis en place pour atteindre les buts que s'est fixés le pays de préserver l'espace (qualitativement et quantitativement, par rapport aux problèmes de gestion des déchets), protéger la biodiversité et économiser l'énergie.

Plusieurs *objectifs* de la politique de REP peuvent contribuer à la réalisation des buts précités. Le terme objectif se rapporte ici à une action particulière ou mesure tactique destinée à atteindre un but de l'action des pouvoirs publics. Le ou les objectifs retenus varieront en fonction du type ou de la catégorie de produits, du flux de déchets ou du secteur concerné, ainsi qu'en fonction des priorités, des conditions et du contexte propres à chaque pays.

Voici un certain nombre d'exemples d'objectifs possibles des politiques de REP :

- réduire l'utilisation de [certaines] ressources naturelles ;
- faire baisser l'utilisation de matières premières [particulières] ;
- réduire l'utilisation de certaines substances toxiques et/ou d'autres constituants potentiellement dangereux ;
- faire reculer l'abandon de détritiques ;
- maîtriser l'accroissement du parc d'incinérateurs et de la pollution associée ;
- maîtriser l'accroissement du nombre de décharges et de la pollution associée ;

- réduire la quantité de déchets voués à l'élimination finale ;
- abaisser la consommation d'énergie ;
- financer une partie du coût de gestion des déchets ;
- internaliser le coût de gestion des déchets (ou d'autres effets externes) dans le prix des produits ;
- accroître la part des produits réutilisés et recyclés ;
- intensifier le recyclage des matières afin de les valoriser au mieux ;
- créer un système de collecte structuré pour certains produits, groupes de produits ou flux de déchets ;
- réduire les coûts de gestion des déchets qui sont à la charge des contribuables ;
- réduire les coûts de gestion des déchets qui sont à la charge des communes ;
- mettre au point des processus de production et des produits plus propres, avec par exemple :
 - des incitations en faveur de produits plus respectueux de l'environnement ;
 - des produits comportant moins de composés toxiques et/ou dangereux ;
 - le développement de nouvelles techniques et l'augmentation des capacités de recyclage ; ou
- l'amélioration de la gestion des matières.

La détermination des buts et objectifs exige de tenir compte de plusieurs aspects qui ont trait à la nature, au fonctionnement et aux résultats des politiques de REP : définition des termes et du champ d'application du programme, définition d'objectifs chiffrés ou de contingents, et détermination du rôle des autres dispositifs législatifs et réglementaires en place et de leurs liens avec le programme. Ces aspects sont examinés dans les sections suivantes.

2.4 Définition des termes

Dès le début, il importe de définir clairement un certain nombre de termes tels que *producteur*, *produit final*, *valorisation*, *recyclage* et *chaîne de distribution*. Les décideurs voudront peut-être consulter le glossaire reproduit à l'annexe A du document « Extended and Shared Producer Responsibility Phase 2 Framework Report » (1998). Ils peuvent se référer à ces définitions ou choisir de préciser la signification de termes particuliers en fonction des besoins, des conditions et du contexte propres à leur pays.

2.5 Champ d'application

Le champ d'application d'un programme de REP devrait être délimité suivant les buts et objectifs établis. Il est nécessaire de déterminer les types de produits, groupes de produits, flux de déchets et/ou secteurs à couvrir, car ces paramètres peuvent influencer notablement la manière dont le programme sera conçu et développé. Si le flux de déchets d'emballage est un domaine d'application bien connu de la REP, de plus en plus de produits, flux de déchets et secteurs font l'objet d'évaluations destinées à établir la faisabilité de la REP. Faute d'une définition claire et concise du champ d'application, de nombreuses questions – tenant, par exemple, à la complexité du faisceau de caractéristiques des produits – risquent de se poser à propos de l'imputation de la responsabilité et du rôle exact des parties visées par la politique de REP.

2.6 Choix des produits ou flux de déchets

Pour établir quels types de produits se prêtent probablement le mieux à une stratégie de REP, plusieurs facteurs doivent être pris en compte. Outre le type du produit, sa durée de vie, sa composition, son marché, ses modes de distribution et les marchés de ses matières de récupération sont autant de facteurs qui peuvent influencer le choix d'un instrument. D'autres facteurs sont également à prendre en compte, comme la quantité, le degré d'homogénéité au sein de la catégorie de produits, l'envergure et la portée du réseau de distribution.

Il peut être difficile de déterminer quels produits ou quelles caractéristiques des groupes de produits ou flux de déchets sont les mieux adaptés à un instrument de REP particulier. A ce jour, les principaux domaines d'application de la REP dans les pays de l'OCDE sont les déchets d'emballage, les appareils électriques et électroniques, les piles, les bouteilles, les pots de peinture, les automobiles, les huiles usagées, les pneus et les réfrigérants. Les récipients de boissons conviennent très bien à beaucoup de systèmes de consigne, tandis que les redevances d'élimination préalables sont appliquées à des produits dont la durée de vie est plus longue, tels que les réfrigérateurs (*il convient cependant de noter qu'aux Etats-Unis, l'Etat de Floride a instauré une redevance d'élimination préalable sur les emballages utilisés dans les fast-foods*).

L'atelier sur la REP organisé en 1999 à Paris a produit une série de matrices d'aide à la décision. Elles offrent aux responsables de l'action publique un outil d'analyse pour les aider à arrêter une ligne d'action (encadré 4). Ces matrices, qui sont *toujours en cours d'examen dans le cadre de l'OCDE*, pourraient servir de point de départ au processus de décision des pouvoirs publics. Par exemple, il ressort de la matrice A qu'en règle générale, les produits présentant une valeur de récupération élevée ou positive en aval de la consommation sont volontairement collectés ou repris par le producteur. La matrice E indique que dans le cas de produits, groupes de produits ou flux de déchets à faible valeur de récupération et fortes incidences sur l'environnement, une intervention plus ferme des pouvoirs publics peut être indiquée. Lorsque de grandes quantités de matériaux (des emballages, par exemple) sont vouées à l'élimination finale ou qu'il n'existe que très peu ou pas de décharges, la REP peut jouer – et joue d'ailleurs – un rôle important en aidant les pouvoirs publics à réduire le volume des matières mises en décharge et incinérées.

Le volume des transactions, les risques ou dangers potentiels émanant du produit ou de ses constituants et le degré d'urgence perçu du problème considéré sont d'autres facteurs à intégrer dans le processus de décision. Par exemple, dans le cas de transactions portant sur de gros volumes de produits à faible valeur de récupération, un programme peut être nécessaire pour stimuler des améliorations. En revanche, une situation caractérisée par des transactions portant sur de faibles volumes de produits à forte valeur résiduelle peut favoriser l'émergence d'un programme volontaire.

Les produits à haut risque et à faible valeur de récupération peuvent justifier la création d'un programme obligatoire, mais il apparaît que les producteurs se chargent souvent de mettre en place un programme volontaire pour faire face à la responsabilité légale qu'impliquent ces produits. *(N.B. d'autres facteurs peuvent être incorporés dans les matrices, comme la probabilité d'une intervention efficace et économe des pouvoirs publics par rapport aux incidences environnementales.)* Les indications émanant de ces matrices peuvent aider les décideurs à assurer une meilleure adéquation entre les produits/flux de déchets et les programmes de REP et à exploiter plus efficacement leurs ressources limitées.

De manière générale, les produits et groupes de produits susceptibles d'induire des effets indésirables (pressions sur l'environnement, accroissement du volume global des déchets, perspectives médiocres de valorisation et de recyclage, etc.) sont ceux pour lesquels la REP se justifie le plus. Cependant, il n'en reste pas moins à déterminer par rapport à quels produits et à quels secteurs ou flux de déchets la REP présente la meilleure applicabilité. Pour tirer des informations et orientations plus précises des matrices, des études et recherches complémentaires s'imposent. Il convient à l'évidence d'examiner de manière approfondie ces matrices par rapport aux programmes en vigueur, voire par rapport à un ou deux programmes hypothétiques. L'étude de cet aspect pourrait fournir des données et informations concrètes au sujet de l'applicabilité des matrices dans différentes conditions.

2.7 Modalités juridiques et administratives

Les modalités de mise en œuvre de la REP forment un continuum qui va des approches entièrement volontaires aux mesures obligatoires. Les gouvernements qui envisagent de recourir à la REP devront décider très tôt du caractère obligatoire, facultatif ou mixte (à travers des accords ou des conventions négociés, par exemple) du programme. Les mesures et les instruments particuliers applicables en la matière sont examinés dans le chapitre 3. Les sections suivantes proposent néanmoins un tour d'horizon des différentes approches que les décideurs devraient avoir présentes à l'esprit.

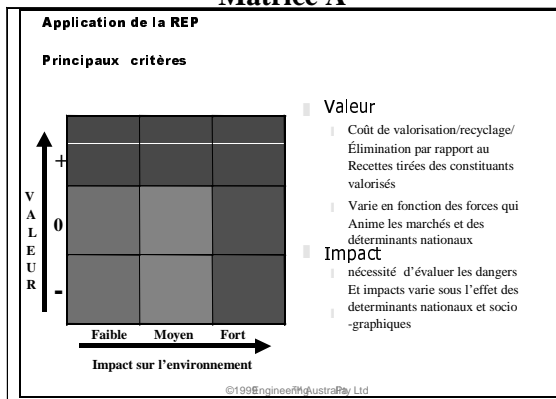
2.7.1 Approches obligatoires

Beaucoup de pays de l'OCDE ont eu recours à des mécanismes législatifs (règlements et décrets, par exemple) pour la mise en œuvre de programmes de REP. La décision de rendre un programme obligatoire ou non devrait être prise au regard de la politique en matière de REP, des buts fixés et des priorités nationales dans le domaine de l'environnement. En premier lieu, les gouvernements qui envisagent la mise en place d'un programme obligatoire doivent vérifier l'existence des pouvoirs appropriés. Dans la négative, il faudra élaborer un texte de loi, une réglementation ou un décret d'habilitation. En outre, un programme obligatoire peut requérir la création d'une fonction de supervision formelle, ainsi que l'instauration de sanctions en cas de non-conformité. Enfin, les coûts de mise en œuvre d'un programme obligatoire, qui peuvent être considérables, doivent être évalués.

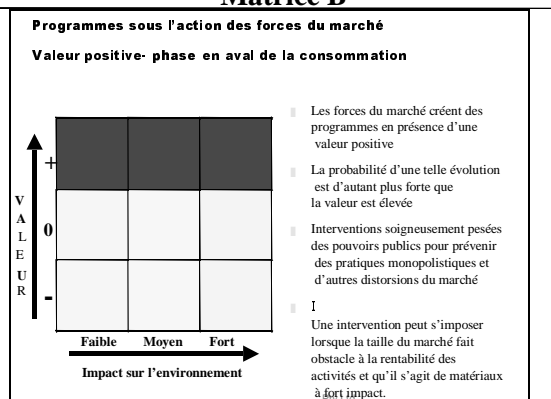
Encadré 4

Matrices d'application de programmes de responsabilité élargie des product

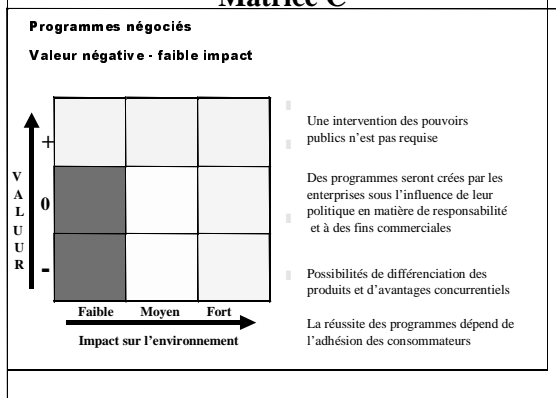
Matrice A



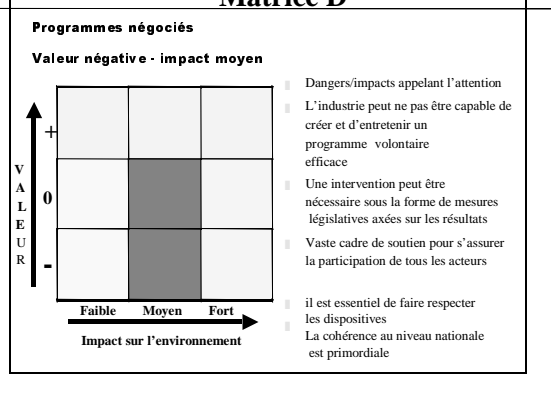
Matrice B



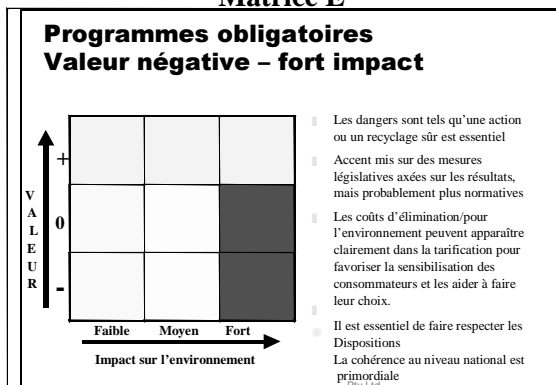
Matrice C



Matrice D



Matrice E



Source: Michael Bennett, Engineering, TM Australia, Pty Ltd., Présentation à l'atelier de l'OCDE: élargie des producteurs et minimisation des déchets à l'appui de la viabilité écologique, tenu à Paris du 4 au 7 mai

2.7.2 *Approches volontaires*

Les approches volontaires en tant qu'instruments de la politique de l'environnement recouvrent un large éventail de dispositifs qui vont des initiatives prises par l'industrie aux efforts engagés à l'instigation des pouvoirs publics. On y trouve notamment :

- des engagements unilatéraux de la part de l'industrie ;
- des accords conclus à l'issue de négociations directes entre les pollueurs et ceux qui subissent la pollution ;
- des accords négociés entre l'industrie et les pouvoirs publics ;
- des programmes facultatifs mis en place par les pouvoirs publics et auxquels les entreprises sont invitées à participer.

Dans les pays de l'OCDE, les approches volontaires sont très répandues. Si les accords négociés comme la convention néerlandaise sur les emballages sont désormais bien connus, on observe aussi une multiplication des initiatives unilatérales de REP de la part d'entreprises individuelles ou de secteurs entiers, notamment pour la reprise de produits. Ces programmes peuvent être motivés en particulier par l'intérêt économique que présente la récupération d'articles à forte valeur, le désir de se forger une bonne image auprès du public, la volonté de prendre les devants pour prévenir une intervention des pouvoirs publics ou la perspective d'accroître sa part de marché. Pour ceux qui les adoptent, ils se traduisent souvent par une baisse de la consommation de ressources et d'énergie, une diminution des dépenses d'exploitation et une plus grande crédibilité aux yeux des actionnaires et du grand public. Le programme « Gestion responsable », auquel ont adhéré les industries chimiques de nombreux pays et qui renvoie à la notion de bonne gestion des produits, constitue un exemple bien connu d'engagement (volontaire) multilatéral.

Depuis peu, les initiatives lancées par l'industrie, par exemple en matière de reprise des produits et de bonne gestion des produits (laquelle intègre souvent le principe de reprise), se multiplient. L'évaluation des stimulants de ces programmes et de leur expansion pour certaines catégories de produits peut fournir de précieux enseignements aux décideurs qui envisagent le recours à la REP.

2.8 **Objectifs chiffrés et contingents**

La plupart des programmes de REP aujourd'hui en vigueur sont assortis d'objectifs chiffrés de recyclage et de contingents de reprise des produits. Cette démarche peut être essentielle lorsqu'il s'agit, par exemple, d'accroître les taux de réutilisation ou de recyclage ou de réduire le volume des déchets voués à l'élimination finale. Les objectifs chiffrés et les contingents peuvent être quantitatifs et/ou qualitatifs et prendre la forme de taux de recyclage ou de valorisation, de contingents de rendement ou d'objectifs qualitatifs particuliers.¹¹ La consultation des parties concernées et intéressées

11. On trouvera des informations complémentaires sur les objectifs chiffrés dans le document de l'OCDE *Extended and Shared Producer Responsibility Phase 2 Framework Report (ENV/EPOC/PPC(97)20/REV2*, p. 15-16), ainsi que dans les études *Case Study on the German Packaging Ordinance* (OCDE, 1998) et *Case Study on the Dutch Packaging Ordinance* (OCDE, 1998). En outre, la définition d'objectifs stratégiques est examinée dans le document *Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual* (OCDE, 2000).

peut contribuer à une meilleure acceptation des objectifs chiffrés par la population, l'industrie et les différents niveaux d'administration.¹²

Les aspects spécifiques à prendre en considération dans le cadre de la définition d'objectifs chiffrés sont notamment les suivants.

- Qui participe à la définition de l'objectif (par exemple, les acteurs concernés) ?
- L'objectif sera-t-il facultatif ou obligatoire ?
- Dans quels délais l'objectif devra-t-il être atteint ? Y aura-t-il une période de mise en œuvre progressive ?
- Que se passera-t-il si l'objectif n'est pas atteint dans les délais prévus ?
- Dispose-t-on de données de référence par rapport auxquelles la réalisation de l'objectif peut être mesurée ?
- Le marché possède-t-il la capacité nécessaire pour atteindre les objectifs et contingents fixés ?

2.9 Recyclage : faire converger l'offre et la capacité de gérer la demande

En Allemagne, le succès du décret sur les emballages auprès du public a été tel que les objectifs de départ ont été largement dépassés. Les marchés allemands de matières secondaires ont été saturés et les excédents écoulés sur le marché international à des prix inférieurs à ceux du marché (voir le chapitre 5). Le problème tenait avant tout au fait que la capacité d'absorption et les moyens techniques n'étaient pas suffisants pour traiter l'ensemble des matières secondaires au moment de l'entrée en vigueur du décret. Cette défaillance du marché s'est résorbée d'elle-même progressivement, mais les décideurs ont appris de cette expérience que la capacité d'absorption du marché et la capacité de recyclage des matières secondaires au niveau national doit être bien analysée avant d'arrêter des objectifs et des contingents.

Le développement de la capacité de recyclage demande du temps et des investissements, et les pouvoirs publics peuvent juger utile d'introduire de façon progressive des objectifs et contingents précis pour laisser au marché le temps de réagir à des incidences imprévues. Pour éviter d'inhiber l'innovation, voire de compromettre la mise en place de capacités de recyclage, il faut se garder de fixer des objectifs arbitraires ou de privilégier des « remèdes miracles » à court terme au détriment de changements durables. Une manière de parer à ces effets négatifs peut consister à instaurer *progressivement* les objectifs ou contingents selon un calendrier établi, afin d'étaler dans le temps la mise en place des capacités et moyens techniques. Les décideurs peuvent également juger utile de mettre sur pied un programme de sensibilisation du public aux objectifs chiffrés et à leur signification.

12. Des objectifs chiffrés de réduction d'un flux de déchets particulier sont parfois fixés dans le cadre de programmes de bonne gestion des produits.

2.10 Objectifs, programmes et législation en matière d'environnement aux échelons national et infranational : fonctions et interrelations

Lors de l'élaboration des politiques de REP, il convient d'étudier comment celles-ci interagissent avec les priorités et objectifs nationaux en matière d'environnement et de quelle manière elles les appuieront. Dans le cadre de cet examen, il est nécessaire d'analyser la politique et la législation environnementales pour évaluer la situation et s'assurer que les mesures et programmes envisagés en matière de REP ne sont pas incompatibles avec les autres dispositions en vigueur sur le plan national ou infranational (en particulier celles relatives aux échanges et à la concurrence). A ce stade du processus, les décideurs peuvent juger opportun de faire le bilan des initiatives volontaires de l'industrie et des programmes locaux pour déterminer si une intervention s'impose ou à quel niveau il serait le plus judicieux d'intervenir. Pour ceux qui envisagent le recours à un programme obligatoire, il serait prudent de revoir la législation existante afin de déterminer si elle confère les pouvoirs nécessaires, si des lois, réglementations ou décrets nouveaux s'imposent ou si une adaptation des dispositions en vigueur est possible.

2.11 Autres aspects à prendre en compte

2.11.1 Modes de consommation et de production

Le quatrième chapitre du programme Action 21 de la CNUED évoque la nécessité de se détourner des modes de production et de consommation qui ne sont pas viables. Les gouvernements y sont encouragés à élaborer des mesures et des stratégies nationales en vue de parvenir à des modes de production et de consommation durables. Le quatrième chapitre appelle aussi les pays de l'OCDE à montrer l'exemple en œuvrant en faveur de cet objectif. Dans cette optique, les responsables chargés de la conception d'un programme de REP devraient tenir compte de la nécessité d'informer les consommateurs sur le rôle qui leur est dévolu, et s'efforcer de favoriser des modes de consommation plus durables. A plus long terme, les programmes de REP qui débouchent sur une utilisation plus rationnelle et une consommation moindre de ressources devraient promouvoir la mise en place de systèmes de production/consommation durables.

2.11.2 Consultation des parties prenantes

La consultation des parties prenantes devrait constituer une facette naturelle du processus d'élaboration de la politique. Les parties prenantes sont notamment l'ensemble des niveaux d'administration, l'industrie, les importateurs, les organisations non gouvernementales, les groupes de défense des intérêts du public et les associations de citoyens. Leur consultation favorise la recherche de consensus et l'adhésion au programme. En associant l'ensemble des parties concernées et intéressées au processus, on peut également susciter un engagement de leur part de participer activement à la mise en œuvre de la mesure ou du moyen d'action visé.

L'expérience acquise en matière de consultation des acteurs concernés sur les questions d'environnement donne à penser que les pouvoirs publics devraient créer un *cadre consultatif* et diriger le processus. Il pourrait être utile de mettre en place un organe de coordination réunissant tous les groupes d'acteurs afin de veiller à la cohérence et de structurer le processus. L'expérience montre également qu'on a avantage à établir un calendrier pour les consultations en prévoyant un délai précis pour l'achèvement de chaque étape.

2.11.3 *Transparence*

Transparence et objectivité devraient présider à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et programmes de REP. La concertation avec les parties intéressées et concernées est un facteur essentiel de la transparence, à l'instar de l'information de toutes les entités visées sur les objectifs de la politique et du programme. La transparence du processus d'élaboration de la politique peut aider les décideurs à faire en sorte que les acteurs clés et le public soient bien informés de la finalité de la politique et de toutes les obligations qui s'ensuivent. Une plus grande ouverture peut inciter la population à contribuer au programme et l'aider à apporter des réponses aux questions suivantes :

- Quels sont pour les pouvoirs publics les stimulants et les objectifs du programme de REP ?
- Quels instruments de REP envisage-t-on et pourquoi ?
- Qui est le producteur ?
- Quels sont le rôle et les responsabilités des entités visées par le système de REP ?
- Quel est le rôle de la population et des consommateurs ?
- Quelles sont les mesures prises par les producteurs pour réduire la quantité de déchets destinés à l'élimination finale ?
- Quels types de procédures de contrôle administratif ont été introduits ?
- Quels types d'informations peuvent être communiqués au sujet du fonctionnement du système de REP ?
- Quels sont les coûts de traitement des produits en aval de la consommation, et quelles taxes ou redevances les consommateurs acquittent-ils pour ce traitement ou pour l'élimination des produits ?

2.11.4 *Diffusion d'informations sur la REP*

Les représentants de l'industrie ne manquent pas de soulever la question du rôle du consommateur dans le cadre de la REP, faisant remarquer que les gouvernements qui envisagent d'instaurer la REP devaient tenir compte du fait que le consommateur détient, lui, une *liberté* de choix *absolue* en matière de produits. Un des exemples cités au cours des ateliers sur la REP met en avant le fait que les produits « verts » (ou respectueux de l'environnement) sont rarement sélectionnés par les consommateurs en raison de leur prix plus élevé.

Une étude menée en Finlande par le Centre national de recherche sur la consommation (Timonen, 1997) corrobore l'idée d'une demande restreinte de produits « verts » de la part des consommateurs. En Finlande, il apparaît que la prise en compte des problèmes d'environnement est motivée par la combinaison de plusieurs facteurs : l'opinion publique, les pressions indirectes des autorités et l'anticipation des exigences futures des consommateurs. A propos de l'offre et de la demande d'informations sur l'environnement, l'un des problèmes soulevés concerne le manque de procédures structurées ou systématiques pour communiquer ces informations aux consommateurs ou entre les acteurs de la chaîne de produit. L'étude signale qu'améliorer l'offre d'informations (pour la rendre systématique et structurée) et faire en sorte que les renseignements soient présentés dans le contexte approprié serait fort utile pour aider les consommateurs à faire des choix plus éclairés et, du même coup, accroître la demande de ces informations. En effet, les consommateurs jouent un rôle

important dans le cadre des programmes de REP et devraient être informés dans un contexte facile à appréhender sur les responsabilités qui leur incombent.

Outre les consommateurs, tous les acteurs de la chaîne de produit doivent être informés des buts, objectifs et besoins du programme, ainsi que des obligations qui en découlent. Il conviendrait de concevoir assez tôt des plans de formation, d'éducation et de vulgarisation en tenant compte de plusieurs facteurs :

- les destinataires (population dans son ensemble, consommateurs d'un produit donné ou d'un groupe de produits, associations professionnelles, syndicats, collectivités locales et groupes de défense de l'environnement) ;
- les supports d'information requis (manuels de formation, brochures, séminaires et autres moyens de publicité) ;
- le calendrier d'exécution du plan ;
- les ressources nécessaires.

Les informations devraient être présentées sous une forme compréhensible par les consommateurs, les détaillants et les autres acteurs de la chaîne de produit. Dans toute la mesure du possible, elles devraient être fournies de façon cohérente et systématique. Si le programme de REP comporte des obligations de notification et de communication de données, il conviendrait de donner des indications explicites, accompagnées d'exemples, aux entités concernées. Par exemple, toute mesure particulière de reprise ou toute autre condition spéciale devrait être clairement expliquée et largement diffusée auprès de toutes les parties concernées et intéressées, afin de veiller à ce que la politique et le programme de REP soient parfaitement compris et connus. Une large diffusion de ces informations est de nature à renforcer l'efficacité globale de la mise en œuvre.

2.12 Résumé : liste des points à prendre en considération

1. Les *principes directeurs* de la REP (voir la section 2.2) devraient être pris en compte pour concevoir et élaborer les politiques et programmes de REP.
2. Les *buts et objectifs* de l'action des pouvoirs publics devraient être définis à un stade précoce du processus de conception et en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Ils devraient étayer et compléter les priorités environnementales en vigueur sur le plan national.
3. Les *termes* spécifiques devraient être clairement définis.
4. Le *champ d'application* devrait être fixé en fonction des buts assignés à la politique.
5. Il conviendrait de choisir pour chacun des *produits, groupes de produits ou flux de déchets* visés le mécanisme de REP le mieux adapté. A cet égard, les matrices présentées dans l'encadré 4 peuvent fournir une aide à la décision aux responsables.
6. La décision quant au caractère *obligatoire* ou *facultatif* du programme devrait être prise au début. Si on opte pour une solution contraignante, il importe d'étudier comment on fera respecter les obligations. Dans le cas contraire, il convient de décider si le programme sera totalement ou en partie facultatif. Une évaluation des résultats des programmes menés par

l'industrie pourrait s'avérer utile. Dans le cas d'un accord négocié, il faut également s'interroger sur la façon dont le suivi sera assuré.

7. Les **objectifs** et les **contingents** fixés devraient être en rapport avec la capacité des marchés des produits recyclés. Les objectifs pourraient changer au fil du temps suivant l'évolution du marché.
8. La REP devrait appuyer et compléter les priorités, les programmes et les lois en vigueur au niveau **national et infranational**.
9. La politique de REP devrait étayer et stimuler les efforts en faveur **de la consommation et de la production durables** au niveau national et infranational.
10. La consultation des **parties prenantes** devrait être considérée comme une partie intégrante du processus d'élaboration de la politique.
11. Il conviendrait de veiller à la **transparence** du processus d'élaboration de la politique et de conception du programme.
12. Un **plan d'information** devrait être mis en œuvre pour veiller à la diffusion des informations nécessaires auprès de l'ensemble des parties concernées et intéressées.

CHAPITRE 3 :

INSTRUMENTS ET MESURES

3.1 Introduction

Ce chapitre examine l'éventail des moyens d'action permettant de mettre en œuvre la politique de REP. En l'occurrence, il existe trois grands types d'instruments : les obligations de reprise, les instruments économiques et les normes de résultats. Les obligations de reprise peuvent contribuer à la réalisation des objectifs d'action en imputant la responsabilité de la gestion des produits hors d'usage. Les mêmes objectifs peuvent être poursuivis au moyen d'instruments économiques, lesquels reposent sur des incitations et donnent au secteur privé une marge de manœuvre dans le choix des moyens qui serviront à respecter les obligations fixées : systèmes de consigne, redevances d'élimination préalables, taxes sur les matières et dispositifs combinant subventions et taxes en amont. Enfin, des normes de résultats peuvent être édictées pour spécifier la teneur minimum en matières recyclées d'un produit.

La section 3.9 examine l'efficacité pour l'environnement et l'efficacité économique et décrit les conditions d'application optimales de la REP. Des critères pour la sélection d'un moyen d'action ou d'une mesure sont présentés dans la section 3.11. Ils visent à aider les décideurs à choisir l'instrument le mieux adapté compte tenu des priorités, des buts et des objectifs de leur pays en matière d'environnement.

3.2 Stimulants de l'action des pouvoirs publics

Les priorités nationales en matière d'environnement et d'autres facteurs doivent être pris en compte lorsque l'on envisage la REP. Jusqu'à présent, les gouvernements des pays Membres de l'OCDE ont eu recours à la REP pour favoriser des changements dans trois grands domaines prioritaires : rendement d'utilisation des ressources, produits plus propres et gestion des déchets. La REP peut concourir à la réalisation des objectifs du développement durable en favorisant une réduction de la production de déchets, des rejets de substances chimiques potentiellement toxiques dans l'environnement, des apports de matières premières neuves et de la consommation d'énergie.

Lorsque la démarche des pouvoirs publics est motivée principalement par un souci d'amélioration du *rendement d'utilisation des ressources*, l'accent doit normalement être mis sur la consommation de ressources durant la phase de production. Les moyens d'action mis en œuvre peuvent être notamment des taxes sur les matières, des obligations de reprise, un dispositif combinant subventions et taxes en

amont et des prescriptions de teneur minimum en matières recyclées. La démarche est en principe axée sur le cycle de vie. Les mesures devraient être conçues de façon à maximiser globalement les avantages pour l'environnement, sans se limiter à une phase particulière du cycle de vie.

En revanche, si les pouvoirs publics souhaitent avant tout promouvoir la conception de produits plus respectueux de l'environnement (ou plus propres), la REP sera axée sur des produits ou catégories de produits particuliers qui sont à l'origine de problèmes au cours de la phase de leur cycle de vie située en aval de la consommation. On peut également s'attendre à ce qu'elle oriente la conception des produits vers l'augmentation de la durée de vie et des possibilités de recyclage, et à ce qu'elle rende plus transparentes les incidences sur l'environnement pour les consommateurs. Les mesures mises en œuvre dans cette optique peuvent porter notamment sur des redevances d'élimination préalables, des obligations de reprise et des normes de teneur minimum en matières recyclées. D'autres programmes d'accompagnement sont possibles, comme la création d'écolabels qui identifient les produits préférables aux yeux des consommateurs et des administrations soucieuses de l'« écologisation » des marchés publics.

Les décisions prises dans une optique de *gestion des déchets* devraient davantage se préoccuper des pourcentages spécifiques de matériaux en aval de la consommation qu'il convient de soustraire à l'élimination finale. Il s'agirait en outre de soutenir les activités connexes de recherche-développement ou de développement commercial des technologies et installations de valorisation des matériaux. Le souci d'internalisation des coûts peut alors être circonscrit au seul domaine de la gestion des déchets. Les instruments susceptibles d'être employés sont notamment les systèmes de consigne, les obligations de reprise, les dispositifs combinant subventions et taxes en amont et les redevances d'élimination préalables.

3.3 Moyens d'action et mesures en matière de REP

Alors que d'autres instruments de la politique de l'environnement ciblent un point donné de la chaîne de produit, la REP s'efforce d'opérer dans l'ensemble de la chaîne une intégration verticale des signaux relatifs aux caractéristiques environnementales des produits et procédés de production. Plusieurs types de moyens d'action et de mesures peuvent servir à mettre en œuvre la REP, dont certains sont examinés dans les sections suivantes. Les instruments abordés dans ce chapitre sont ceux qui ont pour effet l'application des principes de base de la REP. Aussi, les programmes établis au moyen de ces instruments devraient prévoir l'imputation de la responsabilité matérielle et économique (voir le chapitre 4) en vertu de la politique de REP.

3.3.1 Obligations de reprise

Les mesures obligeant les producteurs et/ou détaillants à reprendre des produits ou leur emballage après usage sont celles qui illustrent le mieux l'élargissement de la responsabilité des producteurs à la phase du cycle de vie située en aval de la consommation.

a) Reprise des produits

La reprise des produits, qu'elle intervienne dans le cadre de programmes volontaires ou obligatoires, constitue l'application la plus active de la REP. La REP s'applique alors à un produit déterminé (les automobiles, par exemple), à une catégorie de produits donnée (comme les appareils électroniques et électriques) ou à un flux de déchets particulier (tel que les emballages) dont la reprise ou la restitution

est exigée. Ce type de programme est souvent assorti d'objectifs de collecte et de recyclage et/ou réutilisation.¹³ Dans la plupart des cas, le producteur est tenu pour responsable de la réalisation des objectifs de réutilisation, de recyclage et de collecte en vertu d'une loi, d'un décret ou d'un accord (ou il en assume de son propre chef la responsabilité s'il s'agit d'un système volontaire), à moins qu'il ne remplisse d'autres conditions, telles que la participation à une organisation de producteurs responsables (OPR) ou à la mise en place d'un système de reprise (comme nous le verrons plus loin dans ce document, les ORP sont des programmes établis à l'échelle d'un secteur pour appliquer des initiatives volontaires ou des mesures réglementaires de REP).

Le concept de reprise, dont le décret allemand sur les emballages de 1991 a posé les premiers jalons, s'applique désormais à un vaste éventail de produits – comme les piles et les batteries, les pneus, les voitures, les ordinateurs, les huiles, filtres à huile et récipients d'huile usagés, les fluides frigorigènes, les produits blancs et le matériel électronique – et dans de nombreux pays de l'OCDE, dont l'Australie, le Canada, la Corée, les Etats membres de l'UE, les Etats-Unis, le Japon et la Norvège. Les moyens d'action s'étendent des prescriptions légales aux programmes entièrement volontaires conduits par l'industrie, en passant par les accords négociés entre l'industrie et les pouvoirs publics. La reprise est souvent considérée comme la forme la plus *pure* de la REP.

Encadré 5

Exemple de programme volontaire lancé par l'industrie dans l'Ouest canadien

Dans les quatre provinces de l'Ouest canadien, une intervention stratégique sur le marché était nécessaire pour assurer une collecte et un traitement efficaces des récipients d'huile et filtres à huile usagés produits – en plus des huiles usagées – par tous ceux qui vidangent eux-mêmes leurs véhicules ou engins (particuliers, agriculteurs et petites entreprises commerciales). Au début des années 90, les quatre provinces avaient instauré des règlements imposant le retour des huiles usagées au point de vente, mais elles n'avaient pas pris de mesures au sujet des filtres et récipients qui continuaient d'être mis en décharge.

En 1993, le programme de gestion des huiles/récipients/filtres à huile usagés de l'Ouest canadien a été lancé à l'initiative de l'industrie pour remédier à cette situation en créant des centres de collecte spécifiques à côté de ceux destinés à recueillir les bouteilles usagées. Ce programme de récupération est financé par une redevance incorporée au prix des produits dont les recettes sont gérées par l'industrie. Le montant de la redevance est fixé de façon à couvrir le coût du programme. Les fonds recueillis servent également en partie à verser aux récupérateurs une prime qui est fonction du volume collecté. Ce programme concluant est un exemple de solution économique apportée à un problème d'environnement par le recours aux forces du marché.

Si les accords négociés relèvent des approches administratives de la REP, il importe de noter que certaines initiatives émanant de l'industrie peuvent fournir une orientation générale. Certaines entreprises ont revu la conception de leurs produits en vue de faciliter le recyclage et/ou la récupération de certaines composantes dont la valeur après usage est jugée positive. Certaines ont aussi adapté leurs produits afin de réduire la quantité de substances chimiques ou de matériaux toxiques utilisés, dans le cadre d'actions volontaires telles que le programme 33/50 de l'Agence pour la protection de l'environnement des Etats-Unis et le programme canadien ARET. Il arrive aussi qu'un programme soit mis en place par un secteur dans son ensemble : c'est le cas, par exemple, du programme de bonne gestion des emballages en Australie (on trouvera dans l'annexe 2 la description

13. Dans le domaine des déchets, l'OCDE a défini la hiérarchie suivante (de l'option la plus souhaitable à celle qui l'est le moins) : 1) prévention de la production, 2) réutilisation, 3) valorisation, dont le recyclage et la valorisation énergétique, et 4) élimination.

d'une initiative sectorielle concernant les piles et batteries rechargeables, qui a été lancée avec succès aux Etats-Unis par l'ensemble du secteur pour éviter l'instauration de règlements nationaux).

3.3.2 *Instruments économiques*

Si les obligations en matière de reprise attribuent la responsabilité de la gestion des produits hors d'usage au producteur dans le but d'atteindre certains objectifs de l'action des pouvoirs publics, les instruments économiques peuvent également servir ces objectifs. Cette section présente les instruments économiques utilisables dans le cadre de la politique de REP. Ces instruments créent des incitations financières directes en faveur de l'application de la REP par les acteurs concernés. Il s'agit par exemple des systèmes de consigne, des redevances d'élimination préalables, ainsi que des taxes et/ou subventions (on trouvera dans l'annexe 2 la définition des termes tels que *redevances*, *taxes*, *systèmes de consigne* et *subventions*).

En cas de recours à des instruments économiques pour la mise en œuvre de la politique de REP, il convient de fixer certaines conditions pour s'assurer que les producteurs assument une bonne part de la responsabilité matérielle et/ou financière. Par exemple, si l'on impose aux consommateurs le paiement d'une redevance d'élimination préalable destinée à couvrir le coût de traitement d'un produit en aval de la consommation, la responsabilité matérielle devrait être assignée aux producteurs. Autre exemple : l'affectation spécifique du produit d'une taxe sur les matériaux assure que les recettes générées servent effectivement au traitement des produits visés par le programme de REP. En outre, le taux d'imposition peut alors être fixé de façon à instaurer une différenciation entre les matériaux qui sont difficiles à recycler ou à réutiliser (par exemple, en raison de la présence de composés chimiques toxiques ou de multiples types de matières) et ceux qui ne le sont pas.

a) *Systèmes de consigne*

Le principe du système de consigne est que le consommateur verse au moment de l'achat du produit une somme donnée (consigne) qui lui est remboursée en partie ou en totalité lorsqu'il restitue le produit chez un commerçant ou dans une installation de traitement spécialisée. Jusqu'à présent, les systèmes de consigne ont porté essentiellement sur les récipients de boisson. Malgré les résultats probants qu'ils ont permis d'obtenir pour ces produits, on n'a guère développé leur application dans d'autres domaines (même si les pays Membres de l'OCDE ont instauré des systèmes de portée limitée pour d'autres catégories de produits, comme les piles électriques, les lampes fluorescentes, les pneumatiques et les sacs à provisions). Pour favoriser des choix plus respectueux de l'environnement en ce qui concerne les matériaux utilisés, des redevances sont perçues sur des produits particuliers et remboursées au moment de la restitution des produits.

En règle générale, des accords sont passés avec les détaillants pour qu'ils reprennent les produits de la même marque et du même type que ceux qu'ils vendent. Les distributeurs sont généralement chargés de collecter les récipients (ou produits) et de les acheminer jusqu'à un centre de recyclage ou de traitement. L'organisation du système de consigne peut aussi se fonder sur un centre de recyclage ou un système de ramassage, mais les études montrent que le taux de retour est alors plus faible. La responsabilité matérielle du fonctionnement de ce dispositif incombe normalement au producteur (et éventuellement au distributeur).

En principe, la consigne comprend le coût du récipient (ou du produit visé) plus le coût environnemental de son élimination ou de son abandon sur la voie publique ou dans la nature. Le remboursement devrait être égal à la somme du coût environnemental évité et de la valeur de récupération du récipient. Le taux de retour sera d'autant plus important que la consigne représente une part élevée du prix.¹⁴

Dès les premières phases du programme, des arrangements administratifs doivent être conclus entre les producteurs et les détaillants (et les distributeurs). Pour éviter des perturbations, certains programmes fixent un nombre maximum de produits que chaque consommateur peut rapporter dans un établissement donné de vente au détail.¹⁵ Le producteur devrait assumer en totalité ou en partie la responsabilité du système de consigne.

La mise en place d'un système de consigne vise souvent à encourager la réutilisation et la réduction de l'utilisation de matériaux (dans le cas des récipients de boisson, par exemple) et/ou à alimenter à un rythme régulier les installations de recyclage et de valorisation. D'après des études récentes, le taux de retour des bouteilles en plastique est supérieur à 60 pour cent dans la zone de l'OCDE. Il atteint entre 90 et 100 pour cent pour les récipients de bière et de sodas, et entre 40 et 80 pour cent pour les récipients de vin et de boissons alcoolisées. Sachant que c'est dans le cas de la bière et des sodas que la part de la consigne dans le prix de vente est la plus élevée, il apparaît que le taux de retour est bien corrélé au montant de la consigne.¹⁶ Aux Etats-Unis, le taux de retour s'échelonne entre 72 et 98 pour cent dans les neuf Etats pour lesquels des données sont présentées (on trouvera dans l'annexe 4 des tableaux indiquant les résultats obtenus par les systèmes de consigne en Allemagne, aux Pays-Bas, en Norvège, dans le sud de l'Australie, au Royaume-Uni et dans plusieurs Etats des Etats-Unis).

b) Redevances d'élimination préalables

Dans le contexte de la REP, une redevance d'élimination préalable est une redevance perçue sur certains produits ou groupes de produits qui est fonction du coût estimé des moyens de collecte et de traitement. Elle est payée par le consommateur au moment de l'achat, et perçue soit par l'Etat, soit par un organisme privé créé par l'industrie. La question de savoir qui percevra la redevance doit être tranchée dans le cadre de la conception du système, tandis que le rôle joué par le détaillant et le distributeur dans le système doit être défini au cours de la phase de conception du programme.

Certains pays de l'OCDE appliquant un programme de redevance d'élimination préalable l'ont assorti d'un dispositif qui permet de restituer la partie non utilisée de la redevance (payée par les consommateurs) en cas de baisse des coûts de recyclage du produit. Dans le même ordre d'idées, on peut envisager d'abaisser la redevance ou d'augmenter la part restituée pour les produits dont les coûts de gestion en aval de la consommation ont été réduits grâce, par exemple, à une conception modifiée qui permet un désassemblage plus aisé ou à une composition plus homogène. Ce dispositif présente

-
14. OCDE (1993), *L'application des instruments économiques à la gestion des déchets d'emballage : Aspects pratiques concernant les redevances sur les produits et les systèmes de consignation*, Monographies sur l'environnement n° 82, Paris.
 15. Il arrive souvent que les consommateurs achètent un produit auprès d'un grand détaillant relativement éloigné de leur domicile, mais se tournent ensuite pour s'en débarrasser vers le commerçant le plus proche, lequel n'a pas les capacités requises pour faire face à l'afflux de gros volumes.
 16. OCDE, *Gérer l'environnement. Le rôle des instruments économiques*, Paris, 1994.

certaines similitudes avec le système de consigne et s'utilise souvent pour des produits à vie plus longue, comme les pneumatiques ou les réfrigérateurs.

Une redevance d'élimination préalable ne constitue pas en soi une application de la REP. Pour qu'elle soit considérée comme telle, sachant que les consommateurs versent une redevance destinée à financer le recyclage ou le traitement du produit, il faut que les producteurs prennent en charge une certaine partie de l'organisation *matérielle* et du traitement du produit en aval de la consommation. Par exemple, les producteurs (et importateurs) peuvent mettre en place une structure individuelle, où les détaillants sont chargés de la reprise des produits, ou établir leurs propres *points de reprise*. La création par les producteurs et importateurs d'un organisme privé qui organise la collecte et le traitement des produits constitue une autre solution.

Afin de mieux faire connaître son programme de REP, un pays de l'OCDE exige que la redevance d'élimination préalable apparaisse sur la facture ou le ticket de caisse remis au client lors de l'achat (une mention indique qu'il s'agit d'une redevance servant à financer le traitement du produit lorsqu'il sera hors d'usage).

c) *Taxes sur les matières*

Les taxes sur les matières ont pour but de faire baisser l'emploi de matières premières neuves (ou de matières qui sont difficiles à recycler, toxiques, etc.) au profit de l'utilisation de matières secondaires (recyclées) ou moins toxiques. Des taxes spéciales peuvent être perçues sur certaines matières utilisées ou sur des matières (ou substances chimiques) qui sont réputées polluantes ou dangereuses. Cet instrument peut être employé lorsque l'objectif principal est la réduction à la source.

Dans l'idéal, le taux devrait être fixé de façon que le coût marginal de la taxe soit égal au coût marginal de traitement. Un niveau d'imposition optimal peut contribuer à ramener l'utilisation de matières à un niveau permettant de réduire les effets externes. Le niveau d'imposition approprié et les coûts administratifs de perception et de redistribution des recettes devraient être intégrés dans le processus de décision. La taxe peut être fixée en fonction des dommages causés par la production et/ou des coûts de gestion des déchets, et à titre de prime de rareté. Le taux devrait également tenir compte des coûts de recyclage, de réutilisation et/ou de valorisation du produit, afin que tous les acteurs de la chaîne de produit reçoivent les signaux appropriés.

Le produit de la taxe devrait faire l'objet d'une affectation spécifique à la collecte, au tri et au traitement des produits en aval de la consommation. Lors du recours à un instrument fiscal, il conviendrait de définir qui est responsable (en totalité ou en partie) des produits en aval de la consommation. Une possibilité parfaitement en phase avec les principes de la REP consiste à imputer la responsabilité matérielle au producteur, ou bien à créer un système de responsabilité partagée, dans le cadre duquel le producteur supporte le surcoût de traitement des produits et – à l'image de ce que prévoient les législations japonaise et française en matière d'emballages – les communes restent responsables de la collecte et du tri des déchets (activités financées par la taxe sur les matières).

d) *Dispositifs combinant subventions et taxes en amont*

A l'atelier sur la REP tenu en 1998 à Washington, un modèle combinant subventions et taxes en amont a été proposé à titre d'*instrument économique pouvant se substituer à la REP*. Toutefois, ce modèle n'est pas incompatible avec la REP et pourrait même concourir à son application puisqu'il consiste à taxer les producteurs et à se servir des recettes pour subventionner le traitement des déchets. Un

instrument combinant subventions et taxes en amont incite le producteur à modifier les matières utilisées comme intrants et la conception des produits, et il offre un mécanisme de financement qui permet de soutenir le recyclage et le traitement.

En l'occurrence, un tel dispositif se compose d'une part d'une taxe qui est perçue sur la production de biens intermédiaires, tels que les lingots d'aluminium ou certaines catégories de rouleaux de papier, et d'autre part de subventions qui sont accordées aux collecteurs de produits recyclables comme les récipients de boissons ou les vieux journaux. Etant donné que le dispositif vise les matières et que son objectif est de réduire la quantité de matières éliminée avec les déchets, la taxe perçue en amont est assise non sur le nombre de produits, mais sur le poids. Les subventions sont versées aux entreprises de gestion des déchets ou aux collectivités locales au titre du financement de la gestion des déchets.¹⁷ La responsabilité ainsi imputée aux producteurs est financière (taxe), mais ils peuvent également se voir attribuer (en totalité ou en partie) la responsabilité matérielle du traitement des produits en aval de la consommation. Ainsi, on peut imaginer un arrangement dans le cadre duquel le producteur assure le recyclage de ses produits tandis que les collectivités locales se chargent, grâce aux subventions, de la collecte et du tri des déchets. Le barème d'imposition peut être conçu de façon à décourager le recours à certaines matières difficiles à recycler ou préjudiciables à l'environnement (en raison de leur toxicité, par exemple). Outre le niveau approprié des taxes et subventions, les responsables doivent déterminer qui sera assujéti à la taxe et qui sera chargé de la gestion du dispositif (niveau d'administration).

3.3.3 Normes

a) Prescriptions de teneur minimum en matières recyclées

Ce moyen d'action consiste à prescrire la teneur minimum en matières recyclées (secondaires) de chaque produit. Si une telle prescription s'apparente à une norme de résultat, elle a en plus pour effet d'encourager la reprise des matériaux en vue de leur recyclage ou la réutilisation des produits. La responsabilité matérielle (ou une partie convenue de cette responsabilité) incombe alors généralement aux producteurs et aux intermédiaires.

Au travers de normes progressives, on peut créer des conditions propices à l'innovation. Ainsi que le remarquent Kemp et al. (1992), l'association d'une norme (de teneur minimum en matières recyclées) et d'un prélèvement ou d'une taxe peut accroître les perspectives d'innovation. Les prescriptions de teneur minimum en matières recyclées sont souvent utilisées pour les produits de papier, les récipients en verre et les récipients de boissons en plastique. Il existe dans certains secteurs industriels des programmes volontaires très dynamiques pour les produits de papier, l'aluminium et les matières plastiques. Dans certains cas, des partenariats ont été conclus avec les pouvoirs publics. On trouvera dans l'annexe 5 plusieurs exemples de lois sur la teneur minimum en matières recyclées qui sont en vigueur aux Etats-Unis.

3.3.4 Mesures à l'initiative de l'industrie

Certaines mesures prises par l'industrie peuvent servir des objectifs proches de ceux de la REP. Si la responsabilité de ces initiatives ne leur incombe bien évidemment pas, les pouvoirs publics peuvent en revanche contribuer à la mise en place de conditions qui encouragent de telles démarches. Parmi les

17. Walls, Margaret et Karen Palmer, *Extended Producer Responsibility: An Economic Assessment of Alternative Policies*, Washington, D.C., 1998.

mesures prises par l'industrie figure la location, une formule où le producteur demeure toujours propriétaire du produit. Une autre correspond à un concept inspiré de la nouvelle économie et qui consiste pour un producteur à se reconvertir en prestataire de services.

a) *Location*

Dans le cadre de la location, le producteur demeure toujours propriétaire.¹⁸ De nombreuses entreprises prônent la location de leurs produits, car cela leur permet en tant que producteurs d'en contrôler tout le cycle de vie et d'en réparer et réutiliser les composantes. Cette option peut toutefois se révéler inadaptée ou impraticable dans le cas de produits à durée de vie très courte.

b) *Prestation de services*

La notion de prestation de services a été examinée à l'atelier sur la REP qui s'est tenu à Washington en 1998. Cette notion traduit l'évolution vers la fourniture de services d'une entreprise qui était fermement axée sur la fabrication de produits (White et Feng, 1998). L'entreprise continue de fabriquer des produits, mais ce dans le cadre d'une nouvelle stratégie commerciale qui privilégie la vente de « fonctions » par rapport à celle des produits physiques. En fait, elle ne se contente pas d'offrir des garanties prolongées pour les produits à durée de vie plus longue et des services de location ; elle se redéfinit en qualité de « prestataire de services » et reclasse ses produits en « agents de la prestation de services », tout en restructurant ses centres de coûts et de profits autour de la « fonction ». Olin, Castrol, Henkel et Dow font partie des entreprises qui sont passées du produit au service, mettant en place des programmes de gestion des produits chimiques. Elles proposent une offre globale de services tarifés à l'unité, par exemple par panneau de porte enduit ou par plaquette nettoyée. Naguère fabricant de photocopieuses, Xerox est aujourd'hui une entreprise de « gestion des documents » qui vend des services. Elle estime que ce programme de bonne gestion des produits lui confère une meilleure maîtrise du produit. Pour sa part, la société Interface Corporation accompagne la location de tapis d'autres services aux entreprises. A l'évidence, le concept de prestation de service est appelé à jouer un rôle grandissant.

3.4 Principaux points d'impact des instruments

Le choix du ou des instruments et du point d'intervention dans la chaîne de produit dépend entre autres des buts poursuivis par les pouvoirs publics et des objectifs assignés au programme. Le tableau 1 présente les principaux points d'impact des différents instruments de REP, sachant que chacun d'eux a par ailleurs des effets secondaires et indirects qui sont susceptibles d'influencer les comportements à tous les niveaux de la chaîne de produit.

18. Dans le cas de certaines formes de location comme le crédit-bail, le client peut devenir propriétaire du produit à l'issue d'une période donnée qui peut ou non coïncider avec la fin de vie du produit. Toutefois, dans cette section, la location se rapporte uniquement aux cas où le producteur reste propriétaire.

Tableau 1. Principaux points d'impact

	Réduction à la source	Produits respectueux de l'environnement	Gestion des déchets
Consigne		•	•
Reprise	•	•	•
Taxe sur les matériaux	•	•	
Subventions/taxe en amont	•		•
Redevance d'élimination préalable			•
Prescription de teneur en matières recyclées	•	•	

3.5 Applicabilité

Les buts de la politique de REP orienteront le choix des décideurs vers l'instrument le plus approprié. Avant d'appliquer un instrument à un produit, groupe de produits ou flux de déchets particulier, il conviendrait de s'assurer qu'il est possible de faire évoluer le comportement des producteurs et des consommateurs dans le sens voulu. Certains des instruments précités sont mieux adaptés ou plus directement applicables à certains groupes de produits, flux de déchets ou secteurs que d'autres : autrement dit, ils peuvent cibler directement la phase de conception des produits et/ou de choix des matières. D'autres instruments visent la phase de gestion des déchets, mais peuvent agir indirectement sur la production et la conception.

L'imputation de la responsabilité matérielle et financière influence l'applicabilité d'un instrument ou d'une panoplie d'instruments. On trouvera dans l'annexe 6 des exemples de modalités d'application des instruments aux produits électriques et électroniques.

3.6 Caractéristiques de la mise en œuvre des instruments

Le tableau 2 précise un certain nombre de caractéristiques de la mise en œuvre des instruments de REP présentés dans ce chapitre. Pour chaque instrument, il indique l'influence ou l'effet direct susceptible d'être exercé (à l'exclusion des éventuels effets secondaires), la portée (flux de déchets ou produit) et l'organe pouvant assurer la mise en œuvre.

Tableau 2. **Caractéristiques de la mise en œuvre des instruments de REP**

	Produits ou flux de déchets	Etape de la chaîne de produit	Effets directs de l'intervention	Organe de mise en œuvre
Consigne	Produits particuliers (par ex., récipients de boissons)	Elimination, avec signal envoyé à la phase de conception	Réutilisation et conception	Tous niveaux d'administration, industrie – par les entreprises ou via un organisme privé
Reprise	Produits et flux de déchets (et secteurs)	Elimination, avec signal fort envoyé aux phases d'extraction des ressources et de conception	Réutilisation, recyclage et, dans une certaine mesure, réduction à la source et conception	Tous niveaux d'administration, industrie – par les entreprises ou via un organisme privé
Taxe sur les matières	Produits (intrants particuliers)	Extraction des ressources et conception	Réduction des apports de matières visées et conception	Administration nationale et autorités infranationales
Redevance d'élimination préalable	Produits	Elimination ¹	Recyclage et, dans une certaine mesure, réutilisation et valorisation	Tous niveaux d'administration, organisme privé
Subventions et taxes en amont	Produits	Conception et élimination	Réduction des apports de matières et recyclage	Administration nationale et autorités infranationales, organisme privé (gestion des déchets)
Teneur en matières recyclées	Produits (papier et matières plastiques, etc.)	Conception, signal envoyé à la phase d'élimination	Conception, réduction des apports de matières premières	Tous niveaux d'administration, industrie – par les entreprises ou via un organisme privé

1. Un signal est également envoyé à la phase de conception en présence d'une structure de responsabilité appropriée.

3.7 **Autres mesures gouvernementales**

En plus des dispositions définissant la responsabilité des producteurs, les pouvoirs publics peuvent prendre d'autres mesures pour compléter et étayer les buts et les objectifs des politiques et programmes de REP. Il peut s'agir d'instruments économiques destinés à financer ou à réduire le coût de la REP, ou bien de mesures sans caractère économique (le plus souvent axées sur un résultat donné), telles que l'interdiction de mise en décharge, la création d'écolabels ou l'« écologisation » des marchés publics.

Les mécanismes énumérés ci-dessous ont été étudiés ou analysés en détail dans le cadre du Programme de l'OCDE sur l'environnement. Par conséquent, ils sont simplement mentionnés dans ce

document. Il convient de rappeler que la meilleure panoplie d'instruments est celle qui est de nature à concrétiser les buts et objectifs déclarés. Il importe de coordonner les instruments mis en œuvre et les mesures prises avec les autres dispositions en vigueur sur le plan national ou infranational, en veillant à éviter toute incompatibilité (voir la section 2.10). *(N.B. ainsi que l'ont fait remarquer certains participants aux ateliers, selon les buts et les objectifs fixés par les décideurs, les instruments suivants peuvent être employés à la place de la REP.)*

- Tarification unitaire (redevances sur les volumes de déchets ; par exemple, programme Pay-As-You-Throw aux Etats-Unis).
- Passation de marchés publics « écologiques » (il s'agit en particulier de produits à teneur élevée en matières recyclées lorsque des contingents de recyclage ont été fixés).
- Eco-étiquetage (consommation d'énergie, caractéristiques écologiques, etc.).
- Interdictions et taxes de mise en décharge.
- Suppression des subventions aux matières premières neuves.
- Interdictions et restrictions visant les modes d'élimination.
- Interdictions et restrictions visant les matières.
- Interdictions et restrictions visant les produits.

3.8 Autres instruments

D'autres instruments économiques¹⁹ examinés ou en cours d'examen par l'OCDE pourraient compléter ou étayer la politique en matière de REP :

- taxes sur les matières premières neuves ;
- redevances sur les déchets (perçues en aval du point de vente, au titre de la collecte ou de l'élimination des déchets) ;
- permis négociables (application possible aux produits en cas de taux de recyclage prévu par la législation) ;
- crédits au titre du recyclage (paiements en faveur de ceux qui réutilisent des récipients ou recyclent des matériaux et évitent ainsi leur élimination finale).²⁰

19. Pour plus de détails, voir OCDE (1995), *Les écotaxes dans les pays de l'OCDE*, Paris, et OCDE (1998), *Les instruments économiques pour le contrôle de la pollution et la gestion des ressources naturelles dans les pays de l'OCDE : Un examen d'ensemble*, Paris.

20. OCDE (1993), *L'application des instruments économiques à la gestion des déchets d'emballage : Aspects pratiques concernant les redevances sur les produits et les systèmes de consignation*, Paris.

3.9 Efficacité pour l'environnement et efficience économique de la REP

Dans quelles circonstances la REP a-t-elle toutes les chances d'être plus efficace pour l'environnement et plus efficiente économiquement que d'autres instruments de politique de l'environnement ? Pour répondre à cette question, il convient de distinguer la fonction des instruments fondés sur la REP et des autres moyens d'action du point de vue de la chaîne de produit [produit-déchet]. Alors que les autres moyens d'action ciblent généralement un seul point de la chaîne, la REP vise une intégration verticale – sur l'ensemble de la chaîne – des signaux qui ont trait aux caractéristiques environnementales des produits et processus de production. La meilleure façon d'illustrer cet aspect est de comparer les instruments habituels de la REP, qui « enveloppent » généralement la chaîne (système de consigne, reprise des produits, taxe sur les matières, redevance d'élimination préalable, norme de teneur minimum en matières recyclées, etc.), à un moyen d'action qui cible soit le début (taxe sur les matières premières neuves), soit le milieu (taxe sur les produits), soit encore la fin (redevance unitaire sur les déchets) de la chaîne.

Pour que les instruments appliqués à un seul point de la chaîne de produit soient efficaces pour l'environnement et efficaces du point de vue économique, les informations relatives aux caractéristiques environnementales des produits doivent être répercutées en amont et en aval de la chaîne produit-déchet par le marché. Dans le cas d'une redevance unitaire sur les déchets, par exemple, l'instrument est efficace pour l'environnement et efficace du point de vue économique s'il est capable, via les modes de consommation, de faire remonter les signaux voulus vers la phase de fabrication et, à terme, vers la phase de conception. En l'occurrence, une telle redevance devrait inciter les consommateurs à acheter des produits qui génèrent moins de déchets et à recycler le plus de déchets possible, mais aussi encourager les producteurs à fabriquer et à commercialiser des produits dont les caractéristiques favorisent cette démarche, puisque la redevance en aura amélioré les débouchés. Enfin, plus en amont, il devrait normalement y avoir davantage d'incitations en faveur de la conception de produits présentant des caractéristiques adaptées.²¹

Dans une certaine mesure, l'enthousiasme suscité par la REP s'explique par le sentiment que les signaux voulus ne sont pas transmis de façon suffisamment efficace par les transactions intervenant dans des conditions normales de concurrence. Ainsi, une redevance unitaire sur les déchets ne créerait pas suffisamment d'incitations en faveur de la *conception écologique* et, à l'inverse, une taxe sur les matières premières neuves ne suffirait pas à amener les ménages à prêter attention à l'emballage des biens de consommation qu'ils achètent. On estime donc que *le marché n'assure pas une transmission efficace des informations relatives aux caractéristiques environnementales des produits*. Même lorsque ces signaux sont répercutés, on peut penser qu'ils mettent trop de temps à parvenir à l'autre bout de la chaîne, ce qui ralentit la réalisation de l'objectif environnemental. C'est pourquoi les pouvoirs publics s'efforcent d'opérer au moyen de la REP une *intégration verticale des incitations* sur l'ensemble de la chaîne.

Dans quels cas une telle démarche s'impose-t-elle ? Le plus souvent, elle est nécessaire lorsque, en raison d'une information imparfaite sur les caractéristiques environnementales des produits, les consommateurs, y compris ceux qui privilégient clairement des produits moins dommageables pour l'environnement, ne tiennent pas compte de cet aspect dans leurs décisions. C'est le cas, par exemple, si les consommateurs ne sont pas conscients du poids relatif que représentent différents produits en termes de déchets. C'est le cas également si les marchés des produits sont imparfaits en certains points de la chaîne. Les décharges sauvages offrent un exemple patent d'imperfection majeure des marchés, mais même des facteurs comme la puissance commerciale à certains stades du processus de production

21. Les effets sont semblables à ceux exercés par les taxes sur les carburants sur l'utilisation et les décisions d'achat de véhicules et sur la conception automobile.

peuvent freiner, voire empêcher une transmission efficace des signaux sur les caractéristiques environnementales en aval et en amont de la chaîne.

Une intégration verticale des incitations peut également s'imposer en présence de contraintes techniques qui empêchent de cibler directement un effet externe particulier en des points donnés de la chaîne de produit. Par exemple, les taxes sur les matières premières neuves (et même les taxes sur les produits) sont souvent peu efficaces et inefficaces face aux effets externes liés aux déchets lorsque les incidences sur l'environnement varient grandement selon la nature exacte de l'utilisation et de l'élimination en aval. A l'inverse, les redevances sur les déchets peuvent être tout aussi peu efficaces pour l'environnement, dans la mesure où elles sont généralement calculées en fonction de critères (poids, volume, taille des sacs, etc.) qui ne tiennent pas compte de certaines caractéristiques importantes pour l'environnement (comme la toxicité, le pouvoir de lixiviation, la biodégradabilité) en raison des coûts élevés qu'imposerait une telle différenciation au niveau des ménages lorsque les déchets sont mélangés.

Cependant, un compromis est souvent de mise, car les instruments fondés sur la REP peuvent induire des coûts d'administration considérables (pour les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics) tant il est compliqué en pratique « d'envelopper » la chaîne de produit. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les produits à durée de vie longue et largement diffusés qui sont produits dans des secteurs sans intégration verticale et travaillant essentiellement pour l'exportation. Dans ce cas, rien ne plaide en principe pour la mise en place de la REP si d'autres instruments induisant des coûts administratifs moindres peuvent permettre d'atteindre de façon plus efficace les mêmes buts et objectifs environnementaux.

Par conséquent, la REP est sans doute la solution la plus *efficace et efficiente* lorsque d'autres instruments ne permettent pas de transmettre les signaux voulus en amont et en aval de la chaîne (du fait d'une information imparfaite ou d'autres imperfections du marché), lorsqu'il est difficile de traiter les effets externes en ciblant des points précis de la chaîne de produit (du fait de contraintes techniques) et lorsque les coûts d'administration de la REP ne sont pas excessifs par rapport à ceux d'autres moyens d'action. Néanmoins, il importe de rappeler que, bien souvent, l'efficacité de la REP doit être comparée non à celle d'instruments isolés, mais à celle d'une panoplie d'instruments visant différents points de la chaîne de produit. Or la montée en puissance de la REP en tant que principe de l'action des pouvoirs publics s'explique dans une large mesure par le manque de coordination que l'on observe fréquemment dans la conception et la mise en œuvre des politiques visant différents points de la chaîne de produit.

3.10 Critères de sélection

Lorsqu'on envisage le recours à plusieurs types d'instruments, la combinaison la plus efficace doit être déterminée. Les critères de performance exposés dans le rapport général issu de la deuxième phase du projet sur la REP peuvent aider les responsables politiques à analyser l'intérêt et les avantages de l'établissement d'une politique de REP et à sélectionner les instruments appropriés. Ces outils de mesure peuvent aussi servir à évaluer le type de programme de REP susceptible de répondre le mieux aux buts et objectifs fixés :

- *Efficacité pour l'environnement.* Dans quelle mesure l'instrument peut-il être utilisé pour réduire ou modifier les incidences sur l'environnement, compte tenu des objectifs à atteindre ? Dans le contexte de la REP, les changements en amont dans la conception et la composition du produit (par exemple, l'emploi de substances chimiques moins toxiques) et la récupération des déchets pourraient servir ces objectifs.

- *Efficienc e économique.* Dans quelle mesure l'instrument se traduit-il par des économies (et des dépenses) de ressources (en capital, main-d'œuvre, matériaux et énergie) ? Cette évaluation passe par l'analyse des coûts de mise en œuvre de la politique et des moyens d'économiser ou de réduire si besoin est le capital, la main-d'œuvre et les frais administratifs engagés.
- *Acceptabilité politique.* De quel soutien politique l'instrument bénéficie-t-il (aux niveaux national, international et infranational) ?
- *Facilité d'administration.*²² Dans quelle mesure la mise en application du programme est-elle matériellement possible ? Il y a lieu d'envisager ici la capacité et les moyens des pouvoirs publics et des producteurs, ainsi que d'autres facteurs comme la possible présence de « passagers clandestins », les produits existants et orphelins, les questions liées aux échanges et à la concurrence.
- *Portée de l'innovation.* Dans quelle mesure le programme est-il à même de favoriser des améliorations en matière de technologie et de gestion ?

Avant de choisir un instrument ou une panoplie d'instruments, il conviendrait de procéder à une analyse des coûts portant notamment sur les facteurs de production, la collecte, le tri, la gestion des résidus ultimes, les prix des matières secondaires et le fonctionnement des systèmes de recyclage en place. De même, les avantages pour l'environnement devraient être calculés et pris en compte dans la décision, dont la baisse de la pollution, la diminution des volumes de matières toxiques traitées et l'amélioration de la situation au niveau des décharges et des incinérateurs, ainsi que d'autres avantages immatériels comme la réduction des risques dus aux déchets toxiques et l'amélioration de la santé publique et du bien-être.

Ces critères pourraient servir au moment de la conception à déterminer si la politique et/ou l'instrument envisagé pourra répondre aux besoins et produire les résultats voulus. Par la suite, ils peuvent être utiles pour évaluer un programme de REP qui fonctionne depuis quelques années et déterminer si son déroulement et son orientation répondent toujours aux attentes des pouvoirs publics ou si des ajustements à mi-parcours s'imposent.

3.11 Résumé : liste des points à prendre en considération

1. Le *cadre d'action* en matière de REP devrait s'inscrire dans le cadre à la fois de la politique des produits et de la politique de gestion des déchets. Le choix des mesures dépend du point de la chaîne de produit sur lequel les décideurs souhaitent agir : extraction de matières, conception ou élimination.
2. Les pouvoirs publics disposent de plusieurs mesures et *instruments* de REP pour les aider à atteindre les buts et objectifs fixés : reprise des produits, système de consigne, redevance d'élimination préalable, taxe sur les produits/matières, dispositif combinant subventions et taxes en amont, et prescriptions minimales de recyclage. Les décideurs devraient examiner chacun de ces instruments afin de déterminer lequel répond le mieux à leurs besoins. Le point d'intervention de l'instrument choisi dépend du point où le marché omet d'internaliser les incidences de l'élimination des produits en aval de la consommation. Il conviendrait

22 . La terme facilité d'administration est employé dans le rapport général issue de la deuxième phase du projet sur la REP.

d'opter pour l'instrument ou la panoplie d'instruments répondant le mieux aux buts de l'action des pouvoirs publics.

3. L'**applicabilité** d'un instrument est fonction des buts de l'action des pouvoirs publics, ou de l'influence ou de la pression qu'il est nécessaire d'exercer pour diminuer les incidences sur l'environnement qui sont au cœur des préoccupations.
4. L'annexe 6 présente quatre **exemples** de programmes nationaux mis en place pour le matériel électrique et électronique hors d'usage. Elle expose pour chacun d'eux les instruments d'action, les buts et les objectifs, ainsi que les facteurs ayant motivé l'adoption du programme. L'annexe 7 décrit sous forme de diagramme les dispositions de la loi japonaise sur le recyclage des appareils électroménagers.
5. Il est possible de recourir à plusieurs types de **mesures d'accompagnement** pour renforcer l'efficacité de la politique de REP. Le choix de telles mesures devrait être fonction des buts de l'action des pouvoirs publics.
6. **L'efficacité pour l'environnement et l'efficience économique** devraient être examinées. S'il est possible de produire les mêmes effets à un coût moindre en faisant appel à des mesures qui ne relèvent pas de la REP, rien ne justifie la mise en place d'une politique de REP.
7. Plusieurs **critères de sélection** peuvent aider les pouvoirs publics à choisir l'instrument de REP le mieux adapté à leurs besoins. Ces critères sont l'efficacité pour l'environnement, l'efficience économique, l'acceptabilité politique, la facilité d'administration et la portée de l'innovation.

CHAPITRE 4 :

RÔLES ET RESPONSABILITÉS

4.1 Introduction

Le présent chapitre résume les responsabilités relevant de la REP et définit le producteur. Il aborde également le rôle des autres acteurs et leurs interactions potentielles dans le cadre de la REP. Il n'examine pas tous les acteurs de la chaîne de produit, dans la mesure où ceux-ci varient selon le produit, le groupe de produits, le secteur ou le flux de déchets considéré. En revanche, les acteurs présents dans la plupart des chaînes et concernés par la mise en œuvre de la REP sont pris en compte. Enfin, le chapitre analyse également la répartition des responsabilités et les considérations à prendre en compte à cet égard.

4.2 Contexte

Lorsqu'on examine les dispositifs en place dans les pays de l'OCDE, on constate que les programmes de reprise sont répandus et constituent l'instrument de REP le plus souvent retenu dans le cadre des initiatives réglementaires et volontaires et des efforts engagés par l'industrie. Eu égard à l'ampleur de l'expérience acquise et des activités en cours dans ce domaine, la suite de ce document portera essentiellement sur les conditions de fonctionnement des programmes de reprise et les questions qu'ils soulèvent. Cependant, la majorité de ces conditions et questions vaut également pour d'autres instruments de REP. Les décideurs pourront s'appuyer sur les informations présentées dans ce chapitre et les suivants pour évaluer les problèmes et les besoins à prendre en compte dans l'optique de l'application d'un programme de reprise et d'autres moyens d'action.

4.3 Le champ des responsabilités

La REP vise avant tout à transférer des consommateurs et des communes au fabricant la responsabilité du fait des produits en aval de la consommation. La première partie de cette section présente l'éventail des responsabilités que les pouvoirs publics doivent prendre en considération dans l'élaboration d'un programme de REP, précise ce qu'on entend par responsabilité et indique comment elle est assignée. La section 4.4 porte sur l'identification du producteur et sur les possibilités de partage de la responsabilité.

4.3.1 *Que recouvre la responsabilité ?*

Dans le cadre de la REP, le premier type de responsabilité est la **responsabilité matérielle**. Elle renvoie à l'obligation directe ou indirecte de gérer physiquement les produits à la fin de leur vie utile (en aval de la consommation). Le deuxième type est la **responsabilité financière**. Elle recouvre l'obligation pour le producteur de payer tout ou partie du coût de la gestion des déchets issus du produit à la fin de sa vie utile, cette gestion comprenant notamment la collecte, le tri et le traitement.

Thomas Lindhqvist (1998) décrit trois autres types de responsabilité dans le cadre de la REP. Il s'agit du devoir d'information, de la responsabilité légale et de la propriété du produit. Le devoir d'*information* consiste pour le producteur en une obligation de fournir des informations sur le produit et ses effets à divers stades de son cycle de vie (éco-étiquetage, consommation d'énergie, niveau de bruit, etc.). La *responsabilité légale* s'applique en cas d'atteintes à l'environnement ou de mise en péril de la vie ou des intérêts d'autrui, lorsque le produit en est la cause avérée. Enfin, la *propriété* implique que le fabricant demeure propriétaire du produit tout au long de son cycle de vie.

Les pouvoirs publics doivent identifier les producteurs et préciser leurs responsabilités. Les modalités d'imputation des responsabilités aident à définir explicitement les obligations incombant aux divers acteurs de la chaîne de produit.

4.4 **Qui est le producteur et quelle est la nature de ses responsabilités ?**

La fonction et la nature de la REP font que sa mise en œuvre passe par une attribution de responsabilités. La décision quant à l'identité du responsable et à la nature de ses responsabilités est fondamentale. Les obligations et les rôles des acteurs de la chaîne de produit diffèrent souvent en fonction du produit ou de la catégorie de produits et suivant les buts et objectifs de la politique de REP. Pour que cette dernière soit efficace, ***il est primordial que le producteur joue un rôle pilote***. De par sa position, le producteur peut inciter un certain nombre d'acteurs – fournisseurs, entreprises, consommateurs, éducateurs, médias, administrations, détaillants, etc. – à assumer la responsabilité de leur conduite (Fenton et Sinclair, 1997). Il est également en mesure d'agir sur les effets environnementaux de ses produits, c'est-à-dire de corriger l'imperfection du marché.

4.4.1 *Qui est le producteur ?*

Des études menées en Finlande et en Suède ont montré à la surprise générale que les acteurs de la chaîne de produit s'accordent à estimer que le producteur doit être responsable des problèmes d'environnement liés aux produits (Timonen, 1997 ; Ryden et Lindhqvist, 1998). Les deux études relèvent par ailleurs que le producteur dispose de connaissances spécifiques sur le produit que d'autres acteurs de la chaîne n'ont pas. Par exemple, le producteur possède généralement la compétence technique spécialisée, les informations confidentielles et la connaissance du produit. Compte tenu de cette compétence et de ces connaissances, il est mieux placé que les autres acteurs de la chaîne pour apporter des changements au produit, et il devrait lui incomber d'assumer la responsabilité matérielle et/ou financière du traitement de ses produits en aval de la consommation.

Les producteurs sont donc les mieux placés pour modifier les produits en vue d'atteindre les objectifs d'un programme de REP, ainsi que pour stimuler l'innovation et l'adaptation des produits, promouvoir des produits qui engendrent moins de déchets voués à l'élimination finale ou fabriquer des produits plus faciles à réutiliser ou à recycler. En ce sens, la politique de REP est la plus efficace si elle désigne

le *producteur* comme celui qui détient le plus grand pouvoir de décision en ce qui concerne la sélection des matières et la conception des produits.

Pour ce qui est des produits à vie plus longue, on considère que le *producteur* est soit l'entreprise dont la marque apparaît sur le produit, soit l'importateur. Toutefois, dans le cas des emballages, le *conditionneur*, plutôt que l'entreprise qui fabrique le récipient ou l'emballage, est considéré comme le producteur. Lorsqu'il est impossible d'identifier clairement le *propriétaire de la marque*, le *producteur* est incarné par le *fabricant*. L'annexe 8 décrit l'attribution de responsabilités dans cinq régimes nationaux de reprise d'appareils électriques et électroniques en vigueur en 1999.

Encadré 6

Répartition des rôles et responsabilités aux Pays-Bas

En janvier 1999 est entré en vigueur aux Pays-Bas un décret relatif aux produits blancs et bruns qui comporte les dispositions suivantes.

- Les autorités locales et les détaillants/fournisseurs sont responsables de la collecte (ce qui signifie que les autorités locales créent un système de collecte sélective) ; lorsqu'ils vendent un produit neuf, détaillants et fournisseurs sont tenus d'accepter de reprendre gratuitement un produit similaire dont le consommateur souhaiterait se débarrasser.
- Il incombe aux producteurs et aux importateurs d'organiser et de financer le traitement des produits et de reprendre gratuitement (y compris en prenant à leur charge les frais de transport) les appareils présentés par des collectivités locales et des détaillants.
- Le commerce de réfrigérateurs renfermant des CFC est interdit.
- L'incinération et la mise en décharge des produits blancs et bruns collectés de façon sélective sont interdites.
- Les producteurs et les importateurs sont responsables à titre individuel de la reprise des produits mis au rebut. Ils sont autorisés à mettre en place un système collectif de gestion des déchets et à exiger du consommateur une redevance de mise au rebut.

Source : K. Clement (1998), *Extended Producer Responsibility: Conditions for a Successful Policy*, communication à l'atelier tenu à Washington du 1er au 3 décembre 1998.

a) *Responsabilité ultime*

Compte tenu de la diversité des chaînes de produit, des acteurs et des marchés, la responsabilité explicite doit être attribuée à l'un des acteurs de la chaîne en vertu de la politique de REP. Il s'agit en principe de celui qui a pour *responsabilité explicite* ou *responsabilité ultime*²³ de respecter les prescriptions des pouvoirs publics, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, du producteur. Toutefois, l'imputation de la responsabilité ultime au producteur ne dispense pas pour autant les autres parties de

23 . Le terme responsabilité ultime est employé dans le rapport général issu de la deuxième phase du projet sur la REP. Toutefois, les pays de l'OCDE utilisent aussi responsabilité finale, responsabilité explicite et responsabilité principale dans le même sens.

contribuer activement à la bonne exécution du programme. Le partage des responsabilités est inhérent à la REP et constitue un aspect important pour la réussite de la politique. Dans le cas du décret allemand sur les emballages, par exemple, le producteur ou le conditionneur est considéré comme le producteur ultime et acquitte la redevance associée au « point vert », tandis que les détaillants sont responsables des emballages secondaires (en vertu d'un amendement daté du 1er avril 1993). Le programme fait également intervenir les municipalités, les transporteurs de déchets, les recycleurs, les consommateurs et d'autres acteurs de la chaîne, qui sont tous tenus de participer à la mise en œuvre et d'assumer certaines tâches à cet égard.

Si, en pratique, la responsabilité est toujours partagée, il faut pour obtenir des résultats désigner un acteur de la chaîne à qui il incombe de prendre l'initiative d'organiser le processus. Logiquement, il doit s'agir de celui qui a la plus grande influence sur le processus dans son ensemble, à savoir le producteur/importateur.

(Clements, 1998).

Ainsi que l'ont souligné à de multiples reprises les participants à la série d'ateliers sur la REP et comme l'indique le rapport général issu de la deuxième phase du projet sur la REP, il faut créer au sein du système un point de centralisation pour déterminer si oui et comment les obligations découlant de la REP sont respectées.

4.4.2 Autres combinaisons de responsabilités

a) Partage de la responsabilité

Si une étroite coordination entre tous les acteurs de la chaîne est inhérente à la REP, la responsabilité peut aussi être partagée, de manière plus formelle, entre le producteur et les pouvoirs publics ou entre les acteurs de la chaîne de produit. Il existe deux méthodes de base. La première consiste en un **partage de la responsabilité entre les autorités municipales et les producteurs**. En l'occurrence, le producteur ultime peut être tenu de verser une redevance au titre de la gestion physique des produits en aval de la consommation, mais la commune conserve la responsabilité matérielle d'une partie de la gestion des déchets. Dans la pratique, deux solutions ont été employées par les pays de l'OCDE. La première attribue à la commune la responsabilité matérielle (en totalité ou en partie) de la collecte et du tri des déchets issus des produits en aval de la consommation, tandis que le producteur finance (en totalité ou en partie) ces activités et prend ensuite en charge physiquement les déchets triés pour les traiter. L'autre solution consiste, sans modifier les activités assurées par la commune, à faire supporter au producteur les surcoûts liés au traitement et à l'élimination de ses produits.

Cette méthode, qui assure une internalisation partielle du coût de gestion des produits usagés, est illustrée par le décret français relatif aux emballages et par la loi japonaise sur le recyclage des récipients et emballages. En vertu du décret français, les producteurs paient une redevance à un organisme (Eco-Emballages) qui, à son tour, passe des contrats avec les communes (ou communautés de communes) pour la fourniture de certains types de déchets triés en vue de leur traitement. En fait, Eco-Emballages *achète* les déchets triés aux communes et les *traite*.²⁴

24. Les communes continuent de supporter les coûts de collecte et de mise en décharge pour tous les déchets qui ne sont pas achetés par Eco-Emballages ou qui n'ont pas été triés conformément aux spécifications convenues entre Eco-Emballages et la commune.

La loi japonaise sur le recyclage des récipients et emballages oblige les producteurs à payer une redevance de recyclage à l'Association japonaise pour le recyclage des récipients et emballages, laquelle passe avec les communes des contrats portant sur les emballages et récipients usagés (bouteilles en verre et en PET, récipients ou emballages en papier/plastique). En l'occurrence, l'association reprend et recycle les déchets triés collectés par les communes. Cette loi a mis en place un système de responsabilité partagée, dans lequel il incombe aux consommateurs de trier leurs déchets, aux communes d'assurer matériellement et de financer la collecte, et aux producteurs d'assurer matériellement et de financer le recyclage.

Le *deuxième modèle de partage de la responsabilité* se fonde sur un accord (formel ou informel) entre le producteur et un ou plusieurs acteurs de la chaîne de produit. Le programme de REP assigne normalement la responsabilité ultime et le rôle de pilote au producteur. La répartition précise des responsabilités dépend du moyen d'action, du produit, de la chaîne de distribution et d'autres facteurs. A titre d'exemple, l'application de ce modèle peut consister pour un producteur à passer un accord avec une entreprise de recyclage en vue de la collecte des produits, ou avec un détaillant afin que celui-ci se charge de percevoir et de restituer les consignes. Les distributeurs et détaillants sont parfois agréés par le producteur pour collecter et lui remettre les produits hors d'usage. On peut également mentionner le cas de figure où les détaillants sont chargés de percevoir une redevance d'élimination préalable et de verser les sommes ainsi recueillies à un organisme public ou privé.

Encadré 7

Programme du Conseil nordique sur la valorisation et l'élimination des pneus usagés

Obligations :

- Le consommateur est tenu de rapporter les pneus usagés.
- Le détaillant doit reprendre gratuitement les pneus usagés.
- Les producteurs doivent organiser la récupération et la gestion des pneus à l'état de déchets.
- Les producteurs doivent informer le public au sujet du programme et envoyer des rapports annuels aux autorités.

Qui est le producteur?

- Le fabricant et l'importateur de pneus.
- L'importateur de pneus usagés.
- Le rechapeur de pneus.
- Le fabricant et l'importateur de véhicules et d'autres engins.

Source : *Who is the Producer ? Communication présentée par Hannu Laaksonen, Ottawa, 1997*

b) *Ventilation de la responsabilité*

Une autre forme de partage consiste à *ventiler la responsabilité* entre tous les acteurs de la chaîne de produit. Cette solution implique de déterminer le *rôle* et le *degré* de responsabilité de chaque acteur du fait de chaque produit, groupe de produits ou secteur. La répartition de la responsabilité est fonction du rôle de l'acteur dans la chaîne de produit. Ce modèle sert souvent de point de départ aux initiatives engagées par l'industrie. Il a pour avantage une meilleure diffusion des informations sur le programme de REP auprès des acteurs de la chaîne de produit.

Il peut se révéler plus compliqué de déterminer (et de réaliser) une répartition juste et *équitable* des responsabilités que de parvenir à un accord entre les acteurs sur leurs rôles et obligations particuliers. Dans le cadre de ce modèle de ventilation de la responsabilité, il est essentiel de s'assurer que toutes les parties remplissent leur part du programme avec la même rigueur pour éviter d'aboutir à une situation où seulement un ou deux acteurs assument leur rôle et leurs obligations. Le cas échéant, le programme doit s'accompagner d'un mécanisme de contrôle pour veiller à ce que tous les acteurs participent et prévenir les comportements opportunistes. Un dispositif d'incitations et de récompenses peut aller dans ce sens. Dans certains cas, des sanctions à l'encontre de ceux qui ne participent pas ou d'autres mesures de dissuasion peuvent s'imposer.

Compte tenu de ces considérations et de la complexité de certaines chaînes de produit, la ventilation de la responsabilité se prête peut-être le mieux aux situations où la chaîne de produit est relativement courte (peu d'acteurs) et où les producteurs ne sont pas trop nombreux.

Les représentants de l'industrie qui ont participé aux ateliers de la troisième phase du projet sur la REP ont suggéré que, dans le cas de la ventilation de la responsabilité, on laisse aux acteurs de la chaîne de produit la possibilité d'attribuer les rôles et les obligations à l'intérieur de la chaîne. Dans le cadre d'un accord négocié ou d'un système obligatoire, les pouvoirs publics pourraient alors imputer la responsabilité du fait des produits hors d'usage à la chaîne de produit en général. Si ce modèle est retenu, il est primordial de fixer un calendrier et des dates limites pour l'obtention de résultats. Les pouvoirs publics peuvent juger utile d'ajouter à un tel accord obligatoire ou négocié une clause de déclenchement, qui prend effet en cas de dépassement des délais ou de non-respect d'autres conditions.

4.5 Répartition des responsabilités

Une fois choisi le modèle d'imputation, il convient de déterminer l'*étendue* de la responsabilité matérielle et financière imputée au producteur (et à d'autres acteurs). Plusieurs solutions et combinaisons sont envisageables. Les dispositions prises par la France et l'Allemagne en matière d'emballages illustrent deux approches possibles. Le décret français relatif aux emballages, tout comme la loi japonaise sur le recyclage des récipients et emballages, répartit les obligations financières et matérielles entre les collectivités locales et les producteurs. Dans le système allemand, en revanche, ces obligations incombent aux producteurs. Il est possible de combiner ces stratégies afin d'en dégager des responsabilités entières ou partielles.²⁵ Pour les décideurs, il s'agit d'examiner l'éventail des possibilités de répartition des responsabilités à la lumière des buts et de la facilité de mise en œuvre de la politique de REP.

On trouvera en annexe 9 un tableau décrivant différents degrés d'implication des producteurs. Cette liste a été établie à l'intention de l'atelier national canadien sur la responsabilité élargie des producteurs, tenu en mars 1997. Les informations qu'elle présente peuvent être utiles pour orienter la réflexion des décideurs sur la répartition des responsabilités.

4.6 Aspects à prendre en considération pour la répartition de la responsabilité

Il conviendrait d'imputer les responsabilités dans le cadre de la REP en tenant compte des aspects suivants :

25. En cas de responsabilités partielles, il importe d'attribuer un *degré significatif* de responsabilité aux producteurs si l'on souhaite mettre en place une véritable politique de REP.

- les buts officiels de l’action des pouvoirs publics et les objectifs déclarés du programme ;
- les caractéristiques du produit, du groupe ou de la catégorie de produits (utilisation du produit, complexité de sa composition, durée de vie, etc.) ;
- les forces du marché (par exemple, distribution d’un produit pour des usages spécifiques et quantités vendues);
- la chaîne de produit visée et l’ensemble des acteurs concernés ; et
- les ressources nécessaires à l’élaboration de la politique, à sa mise en œuvre, à la supervision et au contrôle de l’application.

Encadré 8

Acteurs possibles de la chaîne de produit

La liste ci-dessous énumère les acteurs possibles de la chaîne de produit dans l’optique de la REP. La réussite d’une politique de REP est subordonnée à la participation de tous les acteurs de la chaîne. Par exemple, selon les cas, il appartient aux consommateurs de trier les produits usagés et de les déposer dans la poubelle correspondante, aux détaillants de percevoir une redevance sur chaque produit vendu, etc. L’annexe 10 présente d’autres informations et exemples d’acteurs d’une chaîne de produit. Il faut y ajouter pour beaucoup de groupes de produits des acteurs secondaires qui font partie intégrante de la chaîne au même titre que les acteurs principaux.

- Fournisseurs de matières premières
- Producteurs (notamment fabricants de produits, entreprises de construction, fabricants d’emballages, conditionneurs, propriétaires de marques)
- Importateurs

- Fournisseurs
- Distributeurs
- Détaillants

- Consommateurs

- Gestionnaires de déchets
- Transporteurs de déchets
- Trieurs de déchets
- Recycleurs
- Revendeurs
- Organisation de producteurs responsables
- Autorités municipales

4.7 Qui paye ?

Une question fréquemment soulevée dans le cadre de la REP concerne l’identité de celui qui finance (non celui qui exploite matériellement) le système de gestion des déchets. Traditionnellement, ce sont les communes qui – avec l’argent des contribuables – se chargent du traitement des résidus urbains solides. Au fil du temps, le volume brut des déchets municipaux produits par chaque habitant a augmenté considérablement et leur composition s’est beaucoup complexifiée. La logique qui sous-tend la REP est que l’on peut alléger la charge imposée au contribuable du fait de cette augmentation des déchets et des pressions qu’ils exercent en faisant payer ceux qui profitent des produits. La REP pose que les producteurs sont les mieux placés pour modifier les produits en vue de prévenir la production de déchets, de réduire les coûts de gestion des déchets et d’atténuer les pressions sur l’environnement

qui découlent des produits en aval de leur consommation. Par conséquent, une politique de REP doit être conçue de façon à inciter les producteurs à absorber les coûts sociaux du traitement de leurs produits. Tout coût inévitable pourrait donc être incorporé dans les prix des produits, et il appartiendrait au producteur et au consommateur – et non au contribuable – de supporter les coûts sociaux (externalités).²⁶

4.7.1 Mécanismes de financement

Comme indiqué précédemment, l'une des questions soulevées par la REP concerne le financement de la collecte et du traitement des produits à l'état de déchets. En déchargeant les municipalités de l'obligation de financement qui leur incombe traditionnellement pour la transférer aux producteurs, on incite ces derniers à rechercher des moyens pour réduire les coûts correspondants.

Le mécanisme de financement dépend de l'instrument retenu, ainsi que du produit, groupe de produits ou secteur visé. De manière générale, les producteurs peuvent assurer le financement par le biais d'une taxe ou d'une redevance, tandis que les consommateurs peuvent y contribuer par l'intermédiaire du prix des produits, d'une redevance ou d'une combinaison des deux.²⁷ L'annexe 11 présente une étude de cas du mécanisme servant à financer le programme de reprise des automobiles en Suède, qui impose à tous les constructeurs le paiement d'une redevance uniforme pour chaque voiture vendue.

4.7.2 Internalisation des coûts dans le prix final des produits

En margé du choix du mode de financement du programme de REP, il convient de déterminer le niveau d'internalisation des coûts. L'*internalisation* des coûts sociaux, ou externalités, est possible si l'obligation de financement est intégralement transférée des communes aux producteurs et aux consommateurs, et ce même si les communes continuent par ailleurs de remplir les mêmes missions qu'auparavant. Dans ce cas, les producteurs incorporent les coûts supplémentaires liés au traitement en aval de la consommation dans les prix des produits (en fonction de l'élasticité de la demande). Un degré élevé d'internalisation incite alors les producteurs à modifier la conception des produits afin de réduire les coûts liés à leur traitement et à leur élimination en aval de la consommation.

En cas d'*internalisation partielle des coûts*, les producteurs paient une partie des coûts de traitement. Ils contribuent financièrement au fonctionnement des systèmes locaux de gestion des déchets, mais les communes continuent de supporter une fraction des coûts de collecte, de tri ou de traitement des produits en aval de la consommation. Plusieurs formules sont possibles. En vertu du décret français relatif aux emballages, par exemple, les producteurs prennent à leur charge tout « surcoût » induit par le recyclage ou le traitement des produits. Les activités comme la collecte et le tri peuvent rester (financièrement et matériellement) à la charge des communes. Dans les décisions concernant l'internalisation des coûts, il conviendrait de tenir compte des produits existants et orphelins et des caractéristiques particulières des produits visés.

26. Il convient de noter que les communes possèdent souvent les compétences voulues pour continuer d'exploiter matériellement une partie du système de gestion des déchets (collecte ou tri, par exemple). Dans ce cas, l'application de la REP pourrait se traduire pour l'essentiel par un transfert de l'obligation de financer le fonctionnement du système.

27. Dans le cadre d'un système de partage de la responsabilité, les communes peuvent conserver leur rôle de gestionnaire de déchets.

4.8 Rôle de l'Etat

L'Etat joue un rôle clé en établissant (par voie législative ou par la négociation) le cadre juridique de la REP ou en fixant les conditions d'accords spéciaux ou de programmes volontaires.

Il peut contribuer à l'efficacité des programmes de REP : i) en menant une action de sensibilisation au programme et aux obligations qu'il comporte ; ii) en éliminant les mesures qui vont à l'encontre des objectifs de la REP (par exemple, les subventions à l'extraction de matières premières) ; iii) en appliquant des mesures et des stratégies complémentaires, comme l'« écologisation » des marchés publics et la tarification unitaire des déchets ménagers ; iv) en éliminant les obstacles à la REP ; et v) en mettant en place des mécanismes pour prévenir les comportements opportunistes et anticoncurrentiels. Lorsque les pouvoirs publics souhaitent promouvoir les initiatives de REP au sein de l'industrie, il importe d'éliminer les facteurs qui font obstacle à l'émergence d'actions volontaires.

4.9 Rôle des collectivités locales

Indépendamment du modèle de responsabilité sélectionné au titre de la REP, le rôle des collectivités locales est capital. Dans certains systèmes, les collectivités locales demeurent responsables de la collecte et du tri des déchets. Dans d'autres, elles doivent veiller à ce que les déchets soient orientés vers la bonne filière. Les autorités locales ont un rôle important à jouer en stimulant le marché du recyclage, en aidant les entreprises à créer des capacités de recyclage adéquates et en informant la population sur les nouvelles technologies de recyclage, les procédés de production plus propre et les produits moins polluants. Elles peuvent également servir de relais pour informer le public au sujet du programme de REP.

En règle générale, les politiques de REP assignent aux collectivités locales des responsabilités nouvelles et différentes – notamment au regard des besoins de coordination accrus entre leurs activités et celles de l'industrie. Lorsque le programme prévoit de faire appel aux collectivités locales pour qu'elles continuent de remplir certaines missions ou d'établir des contrats directs à cet effet, il importe que les responsabilités soient clairement définies et acceptées. Dans le cas où l'instrument de REP entraîne la création d'une organisation de producteurs responsables, il est indispensable que la relation entre cette organisation et les autorités locales soit définie avec précision.

Dans les pays où elles jouent un rôle politique important, les autorités locales et régionales peuvent contribuer à faire respecter les dispositions et exercer d'autres missions de contrôle. En outre, elles peuvent tenir l'administration nationale informée des résultats du programme de REP au niveau local.

4.10 Consommateurs

Les choix des consommateurs en matière d'achat et de mode de mise au rebut des produits sont déterminants et doivent être pris en considération dans la conception d'un programme de REP. Un plan de communication élaboré en concertation avec les parties concernées permet de mettre en place une stratégie d'information des consommateurs sur leur rôle et leurs obligations en vertu du programme. S'il est bien conçu, il est susceptible de mieux leur faire comprendre et apprécier les avantages d'un programme de REP et ce que l'on attend d'eux. Cette démarche peut favoriser une véritable responsabilisation des consommateurs et accroître leur sensibilisation à l'environnement. En établissant une communication permanente avec le public – au travers de la publication d'informations sur le programme, sur ses résultats et sur la façon dont chacun peut y contribuer – on peut favoriser et entretenir l'engagement des consommateurs. Cette démarche a en outre pour avantage indirect de

renforcer les pressions sociales qui s'exercent sur chaque consommateur afin qu'il respecte le programme (restitution du produit, choix de la poubelle appropriée, etc.). A l'inverse, l'absence d'un plan de communication cohérent et systématique peut compromettre la bonne marche du programme de REP.

4.11 Rôle des détaillants

Les détaillants peuvent influencer le déroulement d'un programme de REP du fait de la position stratégique qu'ils occupent dans la chaîne de produit. Aussi, leur rôle et leurs fonctions doivent être clairement définis. Le détaillant peut être celui qui reprend les produits (reprise d'un produit similaire, ou d'un produit ancien lors de l'achat d'un produit neuf), qui perçoit les taxes ou les redevances, qui restitue la consigne ou qui sélectionne et met les produits en rayon. Il peut constituer un relais essentiel de la stratégie d'information en renseignant les consommateurs sur le programme de REP, sur les produits et sur son rôle.

4.12 Organisations de producteurs responsables

La reprise des produits peut se révéler peu pratique et pas particulièrement viable sur le plan économique pour les producteurs se chacun d'eux doit s'en charger lui-même. C'est pourquoi les producteurs optent souvent pour la création d'organisations tierces qui leur permettent de gérer collectivement la reprise des produits (et généralement de faire procéder à leur traitement). Ces *Organisations de producteurs responsables* (OPR) peuvent constituer une structure efficace pour la gestion et la collecte des produits usagés. La nécessité d'une OPR dépend du moyen d'action retenu par les pouvoirs publics et d'autres facteurs, comme le groupe de produits, le nombre de producteurs et d'importateurs et les matières secondaires à collecter. Les avantages d'une OPR en tant que moyen de mise en œuvre d'un programme de REP devraient être étudiés au stade de la conception.

La plupart des OPR aujourd'hui en activité sont financées par des redevances perçues directement auprès des producteurs en fonction d'un barème spécifique. Souvent, l'organisation crée une marque commerciale et les producteurs doivent payer pour pouvoir l'apposer sur leurs produits. Dans l'idéal, les organisations devraient concevoir le barème des redevances de façon à récompenser les producteurs qui s'emploient à atteindre les buts et objectifs de la politique de REP. L'application par l'OPR de redevances variables en fonction du coût d'élimination entraîne un « désavantage concurrentiel » pour les entreprises dont les produits sont plus difficiles à éliminer, mais cela n'est *pas* incompatible avec le droit et la politique de la concurrence. Par exemple, dans un système de reprise d'emballages, l'établissement d'une redevance forfaitaire par emballage n'incite pas le producteur à diminuer le poids des emballages ou à utiliser des matières plus faciles à recycler, car il n'en tire aucun avantage financier. En revanche, si la redevance est fonction du poids et du type de matériau, le producteur a tout intérêt à revoir la conception afin de réduire la production de déchets et de faciliter le recyclage.

L'OPR elle-même doit être structurée conformément aux buts, objectifs et besoins du programme de REP. Un exemple bien connu d'OPR dans le domaine des emballages est le *Duales System Deutschland* (DSD) allemand. Le décret sur les emballages pris en 1991 par le gouvernement allemand prévoyait la mise en service du système dans un délai de 18 mois. Incontestablement, des erreurs ont été commises. Les *enseignements tirés* de l'organisation et de la gestion du DSD sont exposés à l'annexe 12. Les coûts de démarrage liés à l'établissement de relations contractuelles, notamment avec les entreprises de gestion des déchets, ont été parmi les principaux problèmes rencontrés au moment du démarrage du DSD. L'annexe 13 présente un exemple de contrat type conclu par le DSD. Il donne

une idée des aspects à prendre en compte dans les contrats entre des OPR comme le DSD et des entreprises de gestion des déchets.

Les OPR sont compatibles avec les systèmes de reprise, de consigne et de redevances d'élimination préalables, qu'ils soient volontaires ou obligatoires. Une OPR peut aussi remplir diverses fonctions en dehors de la gestion de la reprise, comme l'éducation et la formation des producteurs et des consommateurs, la perception des redevances et d'autres missions qui lui sont déléguées dans le cadre du programme de REP. On trouvera d'autres informations sur les OPR dans le chapitre 5 sur les échanges et la concurrence.

4.13 Résumé : liste des points à prendre en considération

1. Dans le cadre de la REP, il existe deux types de responsabilité – *matérielle et financière* – qui peuvent être imputés en totalité ou en partie (responsabilité partagée)
2. Selon la définition retenue, le *producteur* est celui qui exerce la plus grande influence sur le choix des matériaux et la conception des produits. Il peut s'agir du fabricant, du propriétaire de la marque, de l'importateur ou, dans certains cas, du conditionneur.
3. Il appartient aux pouvoirs publics de sélectionner le *modèle de responsabilité* et d'assigner des responsabilités précises : ultimes, partagées ou ventilées.
4. *La communication et la coordination* avec tous les acteurs de la chaîne de produit sont capitales pour la réussite de la politique et du programme de REP.
5. Le niveau ou le degré de *responsabilité du producteur* (obligation matérielle et/ou financière, totale ou partielle) pour la mise en œuvre du programme de REP représente une décision fondamentale dans le cadre de la conception d'une politique de REP.
6. Les décisions ayant trait à l'*imputation de la responsabilité* devraient être prises en tenant compte des buts de l'action des pouvoirs publics, des caractéristiques du produit, des forces du marché, des acteurs de la chaîne de produit et des ressources requises pour la mise en œuvre de la politique.
7. L'Etat peut définir le *cadre d'action* et contribuer à l'efficacité de la REP en éliminant les mesures incompatibles et en appliquant des mesures destinées à appuyer la REP.
8. Les *collectivités locales* remplissent une fonction essentielle dans le cadre de la REP, en raison notamment de leur rôle à l'égard du producteur et de l'organisation de producteurs responsables (le cas échéant) et dans la coordination de la participation de ceux-ci à la REP. Il est nécessaire de définir précisément les missions et les responsabilités des collectivités locales dans le cadre d'un programme de REP.
9. Les *consommateurs* jouent un rôle dynamique dans la plupart des programmes de REP. Dans le cas d'un programme de reprise, il est impératif de les informer sur le rôle qui est le leur et de les aider à prendre conscience de l'importance de leur participation. Cela vaut tout autant pour les systèmes de consigne, les redevances d'élimination préalables et les normes de teneur minimum en matières recyclées. La *commodité* du système pour les consommateurs peut être un facteur déterminant pour la réussite du programme. Pour s'assurer la participation du public, il peut être utile de prendre certaines mesures comme la

mise en place de bornes de collecte dans des endroits faciles d'accès, la publication sur Internet de la liste des points de collecte et le lancement de campagnes d'information dynamiques.

10. La fonction des *détaillants* dans le programme de REP doit être définie. Le détaillant peut être un relais essentiel pour l'information des consommateurs et combler les lacunes de la communication entre producteurs et consommateurs.
11. S'agissant des programmes de reprise, les *organisations de producteurs responsables* (OPR) peuvent faciliter grandement la gestion et la collecte des produits, évitant à chaque producteur d'avoir à s'en charger lui-même. Il est également possible de créer une OPR pour gérer un programme de consigne ou un système de redevances d'élimination préalables.
12. Si l'on établit une OPR, il y a lieu de définir clairement le *rôle des collectivités locales et de l'OPR*. Pour plus d'informations sur les OPR, voir le chapitre 5 sur les échanges et la concurrence.

CHAPITRE 5 :

COMMERCE ET CONCURRENCE

5.1 Introduction

Ce chapitre étudie en profondeur deux domaines d'action fondamentaux susceptibles de causer des difficultés à ceux qui envisagent, conçoivent et mettent en œuvre des politiques de responsabilité élargie du producteur (REP). Il s'agit : 1) de l'incidence des programmes de REP sur les *marchés* de produits et de matériaux recyclables et, par conséquent, sur l'efficacité des systèmes économiques et les conditions de vie des consommateurs et 2) des implications des *lois* régissant les échanges et la concurrence pour les programmes de REP. Les impacts sur les marchés et sur la législation sont susceptibles d'affecter à la fois les produits et les matières usagées collectées. Par exemple, un programme de REP modifiera probablement le contexte commercial dans lequel le *produit* visé est vendu, même s'il ne s'agit que de l'obligation de mentionner des informations supplémentaires sur l'étiquette. La REP influencera aussi la dynamique de l'industrie qui valorise les *matières* secondaires *collectées*, qu'il s'agisse d'appareils électroniques ou de plastiques usagés. Des problèmes de concurrence peuvent alors se poser et, dans la mesure où ces produits et matières collectées font l'objet d'un commerce international, les politiques de REP auront probablement certaines répercussions sur les échanges.

Lorsque c'est possible, ce chapitre s'appuie sur l'expérience acquise et tente de guider les responsables politiques en se servant des aspects théoriques correspondants. Les sections 5.2 et 5.3 sont consacrées aux effets sur le commerce, d'abord du point de vue du marché (les marchés de produits et les marchés de matières secondaires), et ensuite dans la perspective des règles du système commercial multilatéral. La section 5.4 étudie les aspects de la politique de la concurrence qui concernent les marchés de produits et les marchés de matières secondaires.

Les premiers programmes de reprise ont suscité beaucoup d'inquiétude en raison des effets de distorsion qu'ils risquaient d'avoir sur les échanges, en obligeant les exportateurs à organiser la collecte de leurs produits usagés et à les réexpédier vers le pays producteur. En pratique, les programmes de reprise n'ont pas fonctionné de cette manière. En fait, les producteurs ont fait face à leur nouvelle tâche en participant à la création d'associations à l'échelle du secteur d'activité, afin de s'acquitter collectivement de leurs obligations respectives. Il est important toutefois que les responsables politiques réfléchissent avec soin aux effets qu'un programme de REP pourrait avoir sur le commerce international. Des moyens d'intervention différents – obligations de reprise, instruments économiques et réglementations – auront sur les échanges des effets différents. Certains de ces effets seront voulus : ainsi, les courants d'échanges pourraient évoluer en faveur des produits mieux à même de répondre aux exigences de la politique de REP. Des effets négatifs imprévus sur le commerce

alourdiraient cependant inutilement le coût de la mise en œuvre des politiques de REP et déclencheraient l'opposition des parties lésées dans leurs intérêts commerciaux. Dans des cas extrêmes, les incidences nuisibles aux échanges pourraient faire l'objet de plaintes auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Mais d'une manière générale, les politiques de REP transparentes, non discriminatoires et n'entravant pas inutilement le commerce international seront compatibles avec les règles de l'OMC.

De la même manière, les programmes de REP sont susceptibles d'influencer la concurrence et l'efficacité sur les marchés de produits et les marchés de matières secondaires. La politique de la concurrence a pour objectif de vérifier que les mesures, notamment réglementaires, prises par le gouvernement, ne portent pas inutilement atteinte à l'efficacité économique ni au bien-être des consommateurs. Puisqu'une certaine forme d'intervention des pouvoirs publics s'impose pour régler la question du coût des effets externes sur l'environnement, la politique de la concurrence exige une recherche permanente des meilleures approches, qui tiennent compte des coûts et des avantages de toutes les mesures réglementaires liées à la REP et envisage à la fois d'autres systèmes de REP et des stratégies susceptibles de se substituer à la REP.

Le droit de la concurrence vise à empêcher les entreprises d'abuser d'une position dominante, de s'entendre sur les prix ou de conclure d'autres accords anticoncurrentiels. Outre qu'elles créent artificiellement des pénuries et font monter les prix, ces pratiques découragent l'innovation, engendrent un gaspillage et nuisent à la productivité. Comme les effets de certaines activités commerciales dans le contexte de la REP ne sont pas encore avérés, il n'est pas étonnant que les responsables de la concurrence et ceux de l'environnement aient quelquefois été en désaccord sur les avantages et les inconvénients de certaines de ces activités. En principe, cependant, il n'y a pas de raison de penser que l'application du droit de la concurrence, pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles, interférerait avec des activités de REP efficaces et le recours à cette législation devrait contribuer à faire en sorte que les programmes de REP ne soient pas détournés à des fins privées, ce qui risque souvent de porter préjudice à l'environnement et aux consommateurs.

5.2 Aspects commerciaux

Les politiques de REP peuvent être assimilées à des politiques de produits parce qu'elles interviennent au niveau de certains produits particuliers (les emballages, les voitures ou les appareils électroniques par exemple). Compte tenu de la mondialisation des marchés de produits, les politiques de produits auront vraisemblablement des répercussions sur le commerce international, de même que des effets à l'échelon national, parce qu'il est très probable qu'elles viseront à la fois des produits importés et des produits exportés. De ce fait, une partie importante de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique sera consacrée à la compréhension des impacts sur les échanges et des implications du commerce pour la politique de REP. Les questions relatives aux règles du système commercial multilatéral, tout aussi importantes, seront examinées plus en détail à la section 5.3 ci-dessous.

Du point de vue des responsables politiques, il est important, pour plusieurs raisons, que les politiques de REP ne restreignent pas indûment les courants d'échanges. D'une part, les échanges offrent un choix plus grand aux consommateurs et stimulent la croissance économique. Un recul sur l'un ou l'autre plan provoqué par des obstacles aux importations associés à la REP pourrait compromettre fâcheusement la prospérité, et augmenter globalement le coût économique de la politique de REP. D'autre part, si une politique de REP apparaît comme protectionniste, son adoption se heurtera à des résistances de la part des importateurs et des organes nationaux de réglementation des échanges, et peut-être aussi de la part d'autres pays.

La démarche suivie ici consistera à recenser les différents instruments susceptibles d'entrer dans la composition d'une stratégie de REP et à étudier les effets potentiels de chaque catégorie d'instruments sur les échanges. Il ne s'agit pas de suggérer que les programmes de REP existants ont eu des répercussions négatives sensibles sur le commerce. En fait, jusqu'à présent, peu d'exemples concrets d'incidences de programmes de REP sur les échanges ont été mis en évidence, et les programmes de reprise n'ont donné lieu à aucun différend commercial. En revanche, des différends commerciaux ont été déclenchés par des effets sur le commerce dus à des instruments économiques associés et par des effets sur les marchés de matières secondaires. Ce chapitre couvre à la fois les programmes de reprise, les réglementations associées et d'autres moyens d'intervention.

5.2.1 Incidences réelles et potentielles de la REP et des moyens d'intervention connexes sur le commerce

On trouvera dans cette section un rapide tour d'horizon des effets que trois catégories de moyens d'intervention (obligations de reprise, instruments économiques et mesures réglementaires), pouvant former une politique de REP ou y être associés, sont susceptibles d'avoir sur les marchés de produits. Les effets potentiels de la REP sur les marchés de matières secondaires ou recyclables sont étudiés dans la section suivante.

a) Effets sur le commerce au niveau des marchés de produits

i) Obligations en matière de reprise

Les mesures qui obligent les producteurs et/ou les commerçants à reprendre le produit ou son emballage après usage illustrent le plus clairement l'élargissement de la responsabilité du producteur jusqu'à la phase du cycle de vie du produit située en aval de la consommation. Lorsque le concept de reprise a été présenté aux exportateurs et aux importateurs, ils ont été quelque peu effrayés dans un premier temps, à l'idée de devoir concrètement reprendre les produits usagés. Il paraissait impossible, en particulier aux entreprises d'exportation relativement petites et aux exportateurs des pays en développement, de prendre en charge les dispositifs logistiques et les coûts de la collecte et de la reprise des produits usagés. Mais les entreprises n'ont jamais eu véritablement à se charger à titre individuel de la collecte et du transport de retour des produits usagés, puisqu'elles se sont tournées vers des solutions collectives plus rationnelles sur le plan économique et écologique, telles que les organisations de producteurs responsables (OPR). Les OPR, auxquelles les entreprises délèguent leurs obligations respectives, remplissent un mandat déterminé en organisant la collecte, le recyclage ou la valorisation des produits concernés. Par conséquent, l'incidence sur les exportateurs dépend dans une large mesure de leur accès à une OPR, du traitement effectué par cette dernière et de ses coûts.

Trois types d'effets sont susceptibles de préoccuper les importateurs dans leurs relations avec les programmes de reprise et l'OPR : les coûts de l'information, les coûts relativement élevés de mise en conformité et les problèmes posés par les emballages ou les produits de faible volume et/ou non normalisés.

ii) Coûts de l'information

Le simple fait de prendre connaissance des obligations réglementaires et des prescriptions d'étiquetage de divers programmes nationaux et de la marche à suivre pour adhérer à une OPR, puis de les comprendre, risque d'être plus difficile pour les producteurs étrangers que pour les producteurs locaux, en particulier les PME et notamment celles des pays en développement. Cette question du coût de

l'information n'est bien entendu pas limitée aux prescriptions en matière d'environnement frappant les produits, et fait partie de la pratique du commerce international. Cependant, la notification, les consultations et les entretiens avec des associations industrielles et/ou d'autres organismes représentant les importateurs offrent d'excellents moyens d'atténuer au mieux cette source de préoccupation.

En fait, l'OMC prévoit des procédures de notification et de consultation dans certaines circonstances, comme indiqué au point 5.2.1. Indépendamment de leur nature contraignante ou non, l'application des procédures de notification de l'OMC pourrait contribuer utilement aux efforts de transparence et de consultation. Des périodes adéquates d'introduction progressive, annoncées à l'avance, faciliteront aussi l'accès des importateurs aux informations nouvelles sur les programmes de REP, ce qui leur permettra de procéder plus facilement à la mise en conformité et d'éviter au maximum les perturbations des échanges.

iii) Coûts de mise en conformité et de notification relativement élevés

En pratique, la mise en conformité avec les programmes de reprise risque de coûter assez cher aux importateurs, pour plusieurs raisons : par exemple, si les échanges à longue distance demandent des emballages de transport plus volumineux ou plus solides ; si l'OPR exige un agrément ou des inspections sur le site pour une raison quelconque ; ou si les importateurs ont tendance à vendre des produits que l'OPR juge relativement plus coûteux à traiter. Des éléments de ce type montrent que le contexte national est intrinsèquement plus avantageux pour les producteurs du pays, en particulier lorsque que les importateurs doivent supporter des coûts de transport et d'administration plus élevés. En fait, la stratégie de la REP consisterait à imposer des coûts plus élevés dans tous les cas où les produits ou les matières usagés sont moins recyclables (compte tenu des coûts et de l'infrastructure sur le marché importateur) ou plus abondants. Par conséquent, si le coût de la collecte et de la valorisation des produits importés est plus élevé dans le pays importateur, ces produits devraient être assortis de charges plus élevées.

Si toutefois l'OPR devait agir déloyalement en imposant aux importateurs des coûts relativement plus élevés (disproportionnés par rapport aux coûts de la collecte et de la valorisation), cela pourrait poser un problème de discrimination dans le contexte de la législation sur les échanges, ou un problème de fixation des prix dans le cadre du droit de la concurrence.

Il se peut aussi que les obligations de notification au titre des programmes de REP constituent une charge relative plus lourde pour les importateurs. Un marché étranger représente probablement une proportion relativement plus faible de la totalité des ventes pour un importateur que ce même marché pour un producteur national, si bien que la notification risque d'être une charge plus importante par rapport à l'ensemble des coûts de production.

iv) Emballages ou produits de faible volume ou non normalisés

Pour des raisons environnementales et commerciales, les pays se dotent de l'infrastructure nécessaire pour recycler et valoriser les produits et les déchets générés en grandes quantités sur le territoire, et qui sont récupérables sur place d'une façon rationnelle sur le plan écologique comme sur le plan économique. Il s'ensuit que les matières non normalisées ou produites en faible volume peuvent quelquefois être pénalisées par le système de recyclage, ce qui se produit lorsque l'OPR refuse de les recycler ou perçoit des droits très élevés pour ces produits parce que les technologies et les installations de recyclage ne sont pas aussi développées.

Pour illustrer ce problème, on rapporte souvent l'expérience de quelques exportateurs qui ont eu affaire à l'OPR allemande des emballages (*Duales System Deutschland*, ou DSD) lorsqu'elle en était encore à ses débuts. Les sacs de jute contenant le café importé de Colombie et les bandes métalliques appliquées sur les balles de laine en provenance d'Australie ont d'abord été jugés non recyclables par le DSD. Les exportateurs colombiens et australiens auraient en principe dû reprendre ces emballages en jute ou en métal, ou les remplacer par des matériaux considérés comme recyclables par le DSD, tels que les plastiques. Ces deux problèmes ont finalement été résolus car le DSD a accepté d'inscrire ces matières parmi les substances recyclables et aucun autre produit importé n'a semble-t-il été rejeté depuis lors.

En ce qui concerne les nouveaux programmes de reprise visant des produits complexes comme les voitures et les appareils électroniques, les OPR sont théoriquement capables de pratiquer une discrimination subtile entre les importations par le système de redevances, en particulier pour les produits peu volumineux ou non normalisés. Ce problème potentiel peut nécessiter une surveillance de la part des autorités. Toutefois, jusqu'à présent, on n'a jamais observé de discrimination explicite ou implicite exercée de cette manière à l'encontre de produits importés par un programme de reprise ou une OPR.

b) *Instruments économiques*

En principe, les instruments économiques perturbent relativement moins les échanges que des dispositions réglementaires telles que l'interdiction de certains matériaux ou produits. Les taxes ou redevances d'élimination, par exemple, sont appliquées uniformément, quelle que soit l'origine du produit visé. Les règles de l'OMC permettent de percevoir des taxes et des redevances sur les importations, et ce au même taux que sur les produits nationaux.

Les systèmes de consignation et les écotaxes ont parfois fait l'objet de plaintes sur le marché. La controverse concernait des situations où une mesure identiquement applicable en droit aux produits importés et nationaux faisait de fait peser une charge relativement plus lourde sur les produits importés, par le jeu des pratiques commerciales ou des règlements administratifs associés aux taxes ou aux systèmes de consignation. Par exemple, une taxe uniforme sur les bouteilles à usage unique risque en pratique de ne toucher que les importateurs si les fournisseurs nationaux n'utilisent déjà plus que des récipients réutilisables. Dans d'autres cas, des réglementations et/ou des arrangements commerciaux limitant l'utilisation de systèmes de distribution pour les produits importés peuvent rendre les systèmes de consigne plus coûteux pour les importateurs (voir plus loin l'encadré 9).

Les règles commerciales régionales et multilatérales limitent la variation autorisée du droit différentiel, entre les produits importés et nationaux. A l'OMC, les « limites » sont déterminées par l'application de principes de non-discrimination complétés par les exceptions pertinentes. L'idée générale est qu'un programme de REP qui confère en pratique un avantage comparatif abusif aux producteurs nationaux risque d'être remis en cause.

c) *Instruments réglementaires et prescriptions visant les matières*

Les programmes de REP s'appuient quelquefois sur des réglementations telles que des normes sur les produits et/ou des prescriptions en matière d'étiquetage, qui font partie de *l'ensemble des instruments utilisés*. Les réglementations peuvent, par exemple, interdire certaines substances ou matériaux. Elles peuvent imposer la mention de la possibilité de recyclage sur les étiquettes ou exiger que certaines informations soient données à des fins de recyclage. Les règlements visant les produits et les

prescriptions en matière d'étiquetage ne sont pas à strictement parler des mesures de REP, mais ils sont souvent associés à la REP, dans le cadre d'une politique générale de gestion des déchets.

Du point de vue des échanges, plus la gamme des obligations et réglementations nationales varie d'un pays à l'autre, plus le marché mondial est fragmenté, ce qui conduit parfois les producteurs à raccourcir les cycles de production, qui deviennent moins rentables, pour satisfaire aux exigences particulières de chaque pays. Il se peut aussi que les normes soient utilisées pour protéger les produits nationaux.

Le risque que les réglementations nationales sur les produits ne correspondant pas à la réglementation internationale créent de réels obstacles techniques au commerce – risque qui ne se limite pas aux réglementations en rapport avec l'environnement – est un motif de préoccupation constant pour les responsables de la politique commerciale. L'OMC a adopté des règles et procédures générales à cet égard (voir point 5.3 ci-dessous). Les responsables politiques devraient néanmoins tenir compte de ce risque lorsqu'ils font le choix de recourir à un programme de REP ou à des politiques de substitution.

Le principal sujet de contentieux qui pourrait être associé aux politiques de REP est probablement l'utilisation de normes ou de règlements visant les produits qui imposent une teneur en matériaux recyclés. Les autorités nationales et provinciales adoptent de plus en plus de réglementations exigeant un pourcentage donné de matières recyclées dans des produits tels que les bouteilles en verre ou le papier journal. Ces réglementations peuvent s'appliquer aux marchés publics ou à l'ensemble du marché sous la forme de normes sur les produits. On peut considérer qu'elles constituent des programmes de REP et, en même temps, qu'elles les *complètent*, car elles peuvent accroître la demande de matières recyclées, en contribuant ainsi à absorber l'offre de ces matières générée par le programme de REP.

Au lieu de faire assumer aux producteurs une responsabilité financière directe, on peut également prescrire une certaine teneur en matières recyclées. Si un producteur est obligé d'utiliser un certain pourcentage de matières secondaires, il pourra vraisemblablement se procurer les matières recyclables requises par la collecte des produits usagés générés dans le pays. Même s'il s'agit d'un mécanisme moins direct, une norme fixant une teneur minimale en matières recyclées pourrait aussi encourager les producteurs à organiser la collecte et la réutilisation de leurs produits dans certains cas. Cependant, les teneurs obligatoires en matières recyclées ne sont pas considérées comme des mesures de REP proprement dites dans ce manuel.

Pour les importateurs, les dispositions concernant les teneurs en matières recyclées peuvent présenter l'inconvénient d'être tout à fait inadaptées au contexte environnemental du pays de production. A titre d'exemple, un pays caractérisé par des ressources forestières et foncières abondantes et une population clairsemée n'aura vraisemblablement pas la même nécessité ou capacité de recycler le papier qu'un pays densément peuplé qui manque d'espace pour la mise en décharge. Certains producteurs de papier qui ont accès à des ressources forestières gérées de façon écologiquement viable font observer qu'il n'est pas très rationnel pour eux, sur le plan environnemental ou économique, d'acheter de vieux papiers à des pays tiers pour respecter les teneurs en matières recyclées imposées par les pays importateurs de papier. Ils soutiennent que ces prescriptions sont destinées à remédier aux problèmes d'environnement associés à l'exploitation des forêts et des décharges dans le pays qui les a arrêtées et qu'elles ne devraient pas être étendues à d'autres pays producteurs de papier en subordonnant leur accès au marché à la teneur en matières recyclées de leurs produits.

Du point de vue de l'environnement, le procédé et le lieu de production sont extrêmement importants. Les procédés et méthodes de production (PMP) employés influenceront beaucoup l'incidence d'un produit ou d'un matériau sur l'environnement. La question de savoir jusqu'où le système commercial

multilatéral permet de moduler les mesures politiques suivant les différents PMP est controversée et reste ouverte.²⁸

5.2.2 Effets sur les marchés de matières secondaires et de produits recyclables

Après avoir examiné les incidences commerciales sur les marchés de produits couverts par des politiques de REP, il est important d'étudier les effets observés sur les marchés de matières collectées, ou secondaires, et recyclables. Les programmes de REP peuvent avoir un impact sensible sur les marchés de matières recyclables puisqu'ils induisent une offre supplémentaire, en particulier s'ils sont subventionnés. L'existence d'une offre excédentaire de plastiques et de papiers recyclables peut, de fait, poser un problème très concret pour les programmes de REP visant les emballages. A la création des programmes de REP par exemple, la capacité industrielle de recyclage de matériaux comme le plastique était nettement inférieure au volume collecté, en partie parce qu'on n'avait pas prévu que les ménages manifesterait un tel enthousiasme vis-à-vis du recyclage. En conséquence, les excédents ont été écoulés sur des marchés internationaux à des prix très bas.

Certains se sont plaints que les pays qui se débarrassaient ainsi des excédents nationaux de matières à des prix très bas, voire négatifs, perturbaient les marchés et compromettaient les efforts de recyclage déployés dans d'autres pays. Pour répondre à ce problème, la directive de l'UE en la matière, par exemple, fixe désormais des taux maximaux de valorisation pour diverses matières, et n'autorise le dépassement de ce plafond que si la capacité de recyclage effective peut être démontrée.

D'une manière générale, les marchés de matières recyclables se sont beaucoup développés durant la dernière décennie. La capacité de recyclage s'est accrue notablement à mesure que de nouvelles technologies ont été mises au point et que les investissements ont augmenté. En Allemagne, par exemple, la capacité de recyclage se situait en 1990 à 20 000 tonnes d'emballages en plastique ; ce chiffre est passé à plus de 500 000 tonnes en 1997.²⁹ L'éventail des utilisations des matières recyclées s'est aussi étendu. Certains dispositifs de REP, comme les Compagnies nordiques de recyclage des pneumatiques, encouragent activement la recherche et le développement, afin de susciter de nouveaux usages et d'accroître la demande de matières recyclées. Néanmoins, les responsables politiques devraient se pencher sur l'impact des nouveaux programmes de REP sur les marchés secondaires de matières collectées.

Les règles de l'OMC sur les subventions à l'exportation pourraient s'appliquer si le programme de REP est aidé financièrement par le gouvernement. Les subventions des gouvernements « subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation... »³⁰ sont prohibées par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC). Par conséquent, une subvention destinée à faciliter l'exportation de matières collectées excédentaires entrerait dans la catégorie prohibée par l'Accord SMC. Pour l'instant, tout au moins, les autorités s'attachent d'abord à éviter la production d'excédents, plutôt que de recourir aux subventions à l'exportation pour liquider les stocks. En outre, ces problèmes de stock se sont posés quand les marchés de matières recyclables étaient encore peu développés. Ils devraient

28 . Un examen des procédés et méthodes de production, portant également sur la teneur en matières recyclées, figure dans *Trade and Environment: Processes and Production Methods*, OCDE, Paris, 1994.

29 . « *EPR in Germany* » communication présentée par Ulf Jaeckel à l'atelier de l'OCDE « Qui est le producteur ? Atelier international sur la REP », qui s'est tenu en décembre 1997 à Ottawa.

30 . Article 3.1(a) de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

s'atténuer à mesure que les marchés de matières recyclables s'établissent et finissent par fonctionner comme n'importe quel autre marché, à condition que les subventions accordées par une OPR ou un gouvernement ne viennent pas créer de distorsions permanentes des échanges.

En outre, si un gouvernement reçoit une plainte émanant d'une industrie nationale, qui affirme que certaines importations sont subventionnées, il peut ouvrir une enquête. S'il s'avère que la subvention existe et que les importations subventionnées ont lésé l'industrie nationale, le gouvernement est autorisé à percevoir un droit compensateur pour annuler l'effet de la subvention jusqu'à la levée de celle-ci. L'Accord SMC contient des dispositions très détaillées relatives aux subventions et aux droits compensateurs qui ne seront pas abordées ici.

La deuxième question soulevée par les échanges de matières ou produits collectés concerne la relation avec les accords régionaux et internationaux qui gouvernent les mouvements transfrontières de déchets dangereux. Si les matières collectées entrent dans la définition des déchets dangereux, elles feront l'objet de prescriptions spéciales visant le transport, le stockage, le document de transport, la notification et/ou le consentement de tous les pays concernés et, dans certains cas, d'une interdiction d'importation ou d'exportation. Si, par exemple, les appareils électroniques usagés sont traités comme des déchets dangereux (alors que les produits électroniques neufs ne le sont pas) au motif qu'ils contiennent des substances telles que des métaux lourds, qui peuvent être dangereuses si elles subissent un traitement non respectueux de l'environnement, les coûts de recyclage de ces produits en seront alourdis. Si ces mesures ne sont pas justifiées du point de vue de l'environnement, elles iront à l'encontre de l'objectif de la politique de REP en rendant sa mise en œuvre inutilement plus onéreuse. Il est nécessaire que les responsables politiques veillent à la cohérence de ces deux domaines de la politique de l'environnement.

5.3 Politiques de REP et système commercial multilatéral

Comme nous l'avons montré plus haut, la REP et les moyens d'intervention connexes peuvent avoir des effets de restriction des échanges. Ces effets découlent, dans une certaine mesure, de l'avantage inhérent des fournisseurs nationaux sur les fournisseurs étrangers et sont à mettre en parallèle avec le montant plus élevé des frais administratifs ou de transport dans le cas des importations. Cette section décrit les principales dispositions nécessaires pour éviter de restreindre inutilement les échanges internationaux dans le cadre du système commercial multilatéral. Il ne s'agit pas d'interpréter les règles de l'OMC ou de les appliquer à des mesures de REP en vigueur ou en projet, cet aspect relevant du système de règlement des différends de l'OMC. Il ne s'agit pas non plus d'analyser des systèmes juridiques régionaux régissant les échanges, comme ceux de l'UE ou de l'ALENA. Cette section *propose* de mettre en évidence les aspects du système de l'OMC qui s'appliquent dans ce domaine, en vue de faciliter l'examen des questions commerciales lors de la conception et de la mise en œuvre d'une politique de REP. Elle couvre la transparence, la non-discrimination et les obstacles techniques au commerce. Enfin, elle examine à quelle REP et à quels instruments connexes s'appliquent les règles de l'OMC.

5.3.1 *Transparence, consultation et assistance technique*

Comme pour les réglementations classiques relatives aux produits, il est possible de limiter le risque de frictions sur le marché associé aux réglementations sur les emballages et le recyclage, si on consulte d'emblée les partenaires commerciaux, en fournissant des informations accessibles, pertinentes et en temps utile à toutes les parties ; en leur laissant un temps suffisant pour s'y adapter ; et, selon les besoins, en fournissant une assistance technique aux pays en développement pour les aider à s'adapter.

L'Accord sur l'OMC traite ces questions en différents endroits. Tout d'abord, l'article X du GATT dispose que les réglementations visant les importations seront publiées dans les moindres délais. Ensuite, le Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance³¹ impose aux Membres de l'OMC de notifier à l'OMC, dans toute la mesure du possible, l'adoption de mesures commerciales qui affecteraient le fonctionnement du GATT de 1994 (sans préjudice des vues concernant la compatibilité de ces mesures avec les règles de l'OMC). Cette disposition concerne les restrictions quantitatives et, ce qui est plus important pour la REP et les politiques connexes, les mesures couvertes par l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC).³²

L'Accord OTC couvre les règlements techniques (obligatoires) et les normes (facultatives) et se réfère explicitement aux « prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage ».

Aux fins de l'Accord OTC, un « règlement technique » est un « document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés. » (Annexe 1, paragraphe 1 de l'Accord OTC.)

Une « norme » est un « document approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire. Il peut aussi traiter en partie ou en totalité de terminologie, de symboles, de prescriptions en matière d'emballage, de marquage ou d'étiquetage, pour un produit, un procédé ou une méthode de production donnés. » (Annexe 1, paragraphe 2 de l'Accord OTC.)

L'article 2.9 de l'Accord OTC définit les obligations en matière de notification et de consultation concernant les règlements et les normes. Il s'énonce en ces termes :

« 2.9 Chaque fois qu'il n'existera pas de normes internationales pertinentes, ou que la teneur technique d'un règlement technique projeté ne sera pas conforme à celle des normes internationales pertinentes, et si le règlement technique peut avoir un effet notable sur le commerce d'autres Membres, les Membres :

2.9.1 feront paraître dans une publication, assez tôt pour permettre aux parties intéressées dans d'autres Membres d'en prendre connaissance, un avis selon lequel ils projettent d'adopter un règlement technique déterminé ;

2.9.2 notifieront aux autres Membres, par l'intermédiaire du Secrétariat, les produits qui seront visés par le règlement technique projeté, en indiquant brièvement son objectif et sa raison d'être. Ces notifications seront faites assez tôt, lorsque des modifications pourront encore être apportées et que les observations pourront encore être prises en compte ;

31 . IBDD S26/231.

32 . L'Accord OTC a été révisé au cours du Cycle d'Uruguay et figure désormais parmi les Accords commerciaux multilatéraux qui font partie de l'Accord sur l'OMC.

2.9.3 *fourniront, sur demande, aux autres Membres des détails sur le règlement technique projeté ou le texte de ce projet et, chaque fois que ce sera possible, identifieront les éléments qui diffèrent en substance des normes internationales pertinentes ;*

2.9.4 *ménageront, sans discrimination, un délai raisonnable aux autres Membres pour leur permettre de présenter leurs observations par écrit, discuteront de ces observations si demande leur en est faite, et tiendront compte de ces observations écrites et des résultats de ces discussions ».*
(mise en relief ajoutée)

L'Acte final qui regroupe les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay comporte aussi une Décision sur les procédures de notification, dans laquelle les Membres affirment leur engagement de respecter les obligations susmentionnées, en matière de publication et de notification. Il prévoit aussi l'établissement d'un Répertoire central des notifications, qui comportera un système de renvoi entre toutes les notifications par Membre et par obligation.

Le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC a examiné la transparence des mesures commerciales utilisées à des fins environnementales. Un rapport paru récemment sur ce sujet³³ fait un tour d'horizon des mesures environnementales qui ont été notifiées ou réexaminées en 1997. Il est apparu que plus de 2 300 notifications avaient été envoyées cette année-là par des Membres de l'OMC au titre des divers accords et obligations de notification, parmi lesquelles 181 étaient directement liées à l'environnement ou incluaient certaines dispositions relatives à l'environnement. En outre, la moitié environ des notifications à caractère environnemental relevaient de l'Accord OTC. Celles-ci concernaient notamment une mesure destinée à décourager l'utilisation de récipients de boisson jetables, un système de consignation favorisant les récipients réutilisables et le recyclage, des prescriptions en matière d'emballage, une mesure sur la gestion des déchets de piles et batteries, une mesure de recyclage des produits blancs et une mesure sur le conditionnement des pesticides. En vertu de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, un pays a notifié des subventions pour la réduction et le recyclage des déchets. Les notifications sont effectuées sans préjudice de la question de la conformité aux règles de l'OMC.

L'OMC permet donc de disposer d'une procédure utile pour informer les partenaires commerciaux des mesures proposées, les inviter à formuler des observations et contribuer à éviter qu'une modification soudaine des règlements ne perturbe inutilement les échanges.

Pour ce qui est de l'obligation de fournir une assistance technique, les articles 11 et 12 de l'Accord OTC, disposent que : « Si demande leur en est faite, les Membres conseilleront les autres Membres, en particulier les pays en développement Membres, et ils leur fourniront une assistance technique selon des modalités et à des conditions convenues d'un commun accord en ce qui concerne », notamment :

- la préparation de règlements techniques et la création d'organismes nationaux à activité normative ;

33 . Note du Secrétariat de l'OMC « Point 4 : Dispositions du système commercial multilatéral pour ce qui est de la transparence des mesures commerciales appliquées à des fins de protection de l'environnement et des mesures et prescriptions environnementales qui ont des effets notables sur le commerce », 9 mars 1998, WT/CTE/W/77 (consultable en ligne à l'adresse de diffusion des documents de l'OMC : www.wto.org/wto/ddf/ep/public.html).

- les méthodes permettant le mieux de se conformer aux règlements techniques du pays importateur ;
- les mesures que les producteurs (exportateurs) devraient prendre s'ils désirent avoir accès à des systèmes d'évaluation de la conformité appliqués par des organismes, privés ou publics, du ressort territorial du Membre importateur ;
- la marche à suivre pour établir leurs propres systèmes d'évaluation de la conformité, etc.

Les « Membres tiendront compte des besoins spéciaux du développement, des finances et du commerce des pays en développement Membres » (article 12.3 de l'Accord OTC); et ils « fourniront une assistance technique aux pays en développement Membres pour faire en sorte que l'élaboration et l'application des règlements techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité ne créent pas d'obstacles non nécessaires à l'expansion et à la diversification des exportations de ces Membres » (article 12.7).

5.3.2 *Non-discrimination et autres questions régies par l'OMC*

a) Non-discrimination

L'obligation la plus fondamentale contenue dans les règles de l'OMC est la non-discrimination. Les Membres de l'OMC se sont engagés à accorder aux produits importés en provenance du territoire de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qui est accordé :

1. aux produits similaires d'origine nationale (GATT, article III, règle du traitement national) et
2. aux produits similaires originaires de tout autre pays (GATT, article I, clause de la nation la plus favorisée [NPF]).

Les articles III:2 and III:4 (règle du traitement national du GATT) sont particulièrement intéressantes du point de vue de la REP et des politiques connexes :

« 2 *Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires. En outre, aucune partie contractante n'appliquera, d'autre façon, de taxes ou autres impositions intérieures aux produits importés ou nationaux d'une manière contraire aux principes énoncés au paragraphe premier* » (c'est-à-dire de manière à protéger la production nationale).

« 4 *Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. Les dispositions du présent paragraphe n'interdiront pas l'application de tarifs différents pour les transports intérieurs, fondés exclusivement sur l'utilisation économique des moyens de transport et non sur l'origine du produit* » (mise en relief ajoutée).

Cela signifie que les produits importés « similaires » ne doivent pas être soumis à un traitement discriminatoire fondé sur leur source ou leur origine. Le Groupe spécial (de règlement des différends de l'OMC) a régulièrement soutenu que l'obligation de « traitement non moins favorable » visée à l'article III:4 exige *l'égalité effective des possibilités offertes* aux produits importés en ce qui concerne l'application des lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur (mise en relief ajoutée).³⁴ De même, le paragraphe 4 de l'article III régit le maintien de conditions de concurrence loyale entre les produits importés et les produits nationaux similaires.

En comparant attentivement la position concurrentielle des produits importés avec celle des produits nationaux, les groupes spéciaux ont démontré que les règles de l'OMC allaient au-delà d'une discrimination explicite, de droit, et s'attachaient aux effets réels sur le marché. Une discrimination formelle ou de fait ne contreviendra pas nécessairement à l'article III si les produits nationaux et importés sont soumis aux mêmes conditions concurrentielles. A l'inverse, un traitement formellement identique peut enfreindre la règle du traitement national, s'il apparaît qu'il désavantage les produits importés.³⁵

Encadré 9 **L'affaire des canettes de bière**

L'OMC n'a connu qu'un seul différend en relation avec une mesure visant les emballages : celui qui a opposé les États-Unis et le Canada sur les taxes d'environnement frappant les boissons alcoolisées conditionnées dans des récipients jetables.³⁶ La taxe d'environnement ne représentait qu'un aspect secondaire du conflit de longue date sur les pratiques commerciales restrictives des autorités provinciales canadiennes appliquées au commerce de la bière. Les provinces du Manitoba et de l'Ontario prélevaient une taxe sur tous les récipients de boissons alcoolisées non consignés ; et la Nouvelle-Écosse taxait les récipients jetables, nationaux et importés, expédiés à la Régie provinciale des alcools. Les États-Unis soutenaient que, comme les producteurs nationaux étaient autorisés à utiliser des systèmes de livraison privés pour distribuer leurs produits, mais pas les importateurs, il était bien plus facile et moins onéreux pour les Canadiens d'établir des dispositifs de collecte, de sorte que les importateurs ne jouissaient pas du traitement national.

Le Groupe spécial a établi que le fait d'interdire la livraison privée de la bière importée aux points de vente tout en accordant ce droit aux brasseurs nationaux était contraire à la règle du traitement national (article III:4). Comme l'argument des États-Unis contre la taxe d'environnement était fondé sur l'existence de différents systèmes de livraison, le Groupe spécial n'a pas traité la taxe d'environnement en tant que telle. Il ne l'a donc pas considérée comme incompatible avec les règles du GATT en raison de sa finalité environnementale, mais a estimé qu'elle était discriminatoire car elle s'appliquait dans un contexte comportant différents systèmes de livraison, ce qu'il a jugé contraire à la règle du traitement national.

S'agissant des politiques de REP, il est important de remarquer que, dans certaines circonstances déterminées, ce qui constituerait normalement une infraction à la règle du traitement national (article III), est autorisé par l'OMC, en vertu des exceptions de l'article XX, voir b) ci-dessous.

34 . Rapport du Groupe spécial : *États-Unis – article 337 de la loi douanière de 1930*, adoptée le 7 novembre 1989, IBDD 36S/386, para 5.11. Cette interprétation a été maintenue dans des rapports ultérieurs de groupes spéciaux concernant l'article III:4.

35 . Rapport du Groupe spécial : *Canada-Importation, distribution et vente de certaines boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, adopté le 18 février 1992, IBDD 39S/28.

36 . Ibid.

Aucun groupe spécial de règlement des différends de l'OMC n'a interprété la clause de la nation la plus favorisée et la règle du traitement national, du point de vue des mesures de reprise, bien qu'un litige (motivé par d'autres causes) ait porté sur des taxes d'environnement et des systèmes de consignation appliqués à des récipients de boisson (voir encadré ci-dessous).

b) *Exceptions*

Si une mesure tombant sous le coup des articles I ou III exerce une discrimination entre des « produits similaires » provenant de sources différentes, l'article XX du GATT peut la concerner. Cet article, consacré aux exceptions générales, autorise des exemptions limitées aux disciplines du GATT dans certaines conditions. Il comprend notamment les dispositions suivantes :

« Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures :

(b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ;

(g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ; ... »

La procédure de règlement des différends du GATT et de l'OMC a abouti à la constitution d'une abondante jurisprudence relative à l'article XX, concernant des affaires qui mettent en jeu des mesures commerciales destinées à protéger l'environnement. Tout d'abord, il convient de noter que, pour qu'une mesure non conforme aux disciplines du GATT soit reconnue comme une exception au titre de l'article XX, elle doit à la fois i) satisfaire aux prescriptions établies dans le texte introductif de l'article XX, c'est-à-dire ne pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où règnent les mêmes conditions, ni une restriction déguisée au commerce international ; et ii) relever de l'un des alinéas de l'article XX. La mesure à justifier aux termes de l'article XX n'est pas l'objectif de l'intervention (protection de l'environnement) mais la mesure qui affecte les échanges.

En ce qui concerne l'alinéa b) de l'article XX, la détermination du caractère « nécessaire » d'une mesure est apparue déterminante dans la démarche du Groupe spécial.³⁷ On parle couramment à ce sujet de « critère de nécessité ». En vertu de ce critère, plusieurs groupes spéciaux ont interprété le texte au sens qu'une mesure peut être considérée comme « nécessaire » uniquement lorsqu'il n'existe pas d'autre mesure compatible avec l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ou moins incompatible avec ce dernier, à laquelle un Membre de l'OMC pourrait raisonnablement recourir pour

37 . La suite de cette section s'inspire en partie d'un document présenté à l'atelier de l'OCDE "Réunion sur la responsabilité élargie des producteurs : Lever les obstacles liés à la responsabilité élargie des producteurs", tenu en mai 1998 à Helsinki, par Mireille Cossy du Secrétariat de l'OMC, intitulé "Extended Producer Responsibility and WTO Rules: An Introduction". Ce document n'est pas à attribuer aux Membres de l'OMC et, comme le présent manuel, n'entend pas interpréter les accords de l'OMC.

atteindre ses objectifs. La preuve est à la charge de la partie qui invoque l'article XX. Jusqu'à présent, aucun groupe spécial appelé à appliquer ce paragraphe n'a accepté de reconnaître comme nécessaire une mesure incompatible avec d'autres dispositions du GATT.

Au sujet de l'article XX g) et de l'interprétation de l'expression « se rapportant à », on a cherché dans des affaires récentes à mettre en évidence l'existence ou non d'une forte adéquation entre l'objectif de l'intervention d'une part, et la structure et la conception générales de la mesure choisie pour le réaliser d'autre part.³⁸ Il doit exister une « relation étroite et véritable entre la fin et les moyens ». ³⁹ Les « ressources naturelles épuisables » ont été interprétées comme incluant les ressources biologiques et non biologiques ; on a considéré en outre que la clause « si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales » établissait « une obligation d'*impartialité* dans l'imposition de restrictions, au nom de la conservation, à la production ou à la consommation de ressources naturelles épuisables »⁴⁰.

5.3.3 *Accord sur les obstacles techniques au commerce*

Conclu une première fois par quelques parties contractantes au GATT sur une base plurilatérale en 1979, l'Accord OTC révisé a été accepté par tous les Membres de l'OMC à l'issue des négociations du Cycle d'Uruguay. Il engage les Membres de l'OMC à faire en sorte que les normes (facultatives) et les règlements techniques (obligatoires) – réglementations adoptées pour des raisons de santé, de sécurité ou de protection de l'environnement par exemple – et toute procédure d'essai ou d'homologation connexe ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce et ne donnent pas lieu à une discrimination.

Les définitions des règlements techniques et des normes se réfèrent explicitement à des prescriptions en matière de terminologie, de symboles, d'emballage, de marquage, d'étiquetage pour un produit, un procédé ou une méthode de production. Faute d'expérience, on ignore encore si des mesures plus larges, telles que les obligations en matière de reprise des produits, seraient interprétées aux fins de l'Accord OTC comme des normes ou des règlements techniques visant des produits.

L'article 2.1 de l'Accord OTC dispose que, en ce qui concerne les institutions de leur gouvernement central,

« Les Membres [de l'OMC] feront en sorte, pour ce qui concerne les règlements techniques, qu'il soit accordé aux produits importés en provenance du territoire de tout Membre un traitement non moins favorable que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale et aux produits similaires originaires de tout autre pays. »

Ensuite, l'article 2.2 dispose que :

*« Les membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet, ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les **règlements techniques ne***

38 . Rapport de l'Organe d'appel : *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formulés*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9.

39 . Rapport de l'Organe d'appel : *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, WT/DS58/AB/R, 12 octobre 1998.

40 . Ibid.

seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits. » (mise en relief ajoutée).

A l'appui de la prescription prévoyant que les règlements ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser l'objectif poursuivi, l'Accord OTC préconise l'adoption de normes internationales. Il sera présumé, cette présomption étant réfutable, qu'un règlement technique conforme à une norme internationale *ne crée pas* d'obstacle non nécessaire au commerce international (article 2.5). En vue d'harmoniser le plus largement possible les règlements techniques, l'Accord OTC invite aussi les Membres à participer, dans les limites de leurs ressources, à l'élaboration, par les organismes internationaux à activité normative compétents, de normes internationales (article 2.6).

Les normes, instruments dont le respect est volontaire au sens de l'Accord OTC, jouent un rôle important dans le contexte des programmes de REP, car elles sont susceptibles d'inclure des « normes techniques » (c'est-à-dire des règles indiquant les types de produits acceptables par les OPR) arrêtées par les organisations de producteurs responsables. Conformément à l'article 4 de l'Accord OTC, l'élaboration, l'adoption et l'application de normes sont soumises aux dispositions énoncées dans le « Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes » (annexe 3 à l'Accord OTC.). Le Code vise à *appeler* les gouvernements à faire en sorte que les « organismes à activité normative » relevant du gouvernement central acceptent et appliquent le Code ; et à *prendre toutes les mesures raisonnables* pour que les « organismes à activité normative » relevant des autorités locales ou d'une instance non gouvernementale acceptent et appliquent le Code. Les « organismes à activité normative » ne sont pas explicitement définis dans l'Accord OTC, qui mentionne cependant les définitions de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).

La teneur des dispositions du Code est semblable sur le fond à celle de l'Accord OTC, en ce sens qu'elles commandent d'éviter de créer des obstacles inutiles au commerce international, de respecter les principes de non-discrimination et de transparence (notamment par la notification à l'ISO) et de faire reposer les normes nationales sur les normes internationales existantes, dans toute la mesure du possible.

Par conséquent, si on considère qu'une OPR est un organisme à activité normative non gouvernemental, il incombe aux gouvernements de prendre toutes les mesures raisonnables pour que l'OPR :

- ne crée pas d'obstacle non nécessaire aux échanges ;
- n'exerce pas de discrimination entre les produits sur la base de leur pays d'origine ;
- assure la transparence de ses redevances et prescriptions et les notifie à l'ISO ;
- fournit une assistance technique, s'il y a lieu ; et
- fonde, si possible, ses normes techniques sur les normes internationales.

5.3.4 *Champ d'application des règles de l'OMC*

a) *Que sont les produits « similaires » ?*

Il est intéressant de savoir comment l'OMC définit les « produits similaires », puisque c'est à ces produits que s'applique la non-discrimination. Par exemple, la bière en canettes est-elle « similaire » à la bière en bouteille, aux fins d'une mesure d'environnement visant les bouteilles de bière ? Ou est-ce le conditionnement lui-même qui représente le produit dans les mesures sur les emballages ; autrement dit, les bouteilles (destinées à contenir de la bière) nationales et importées sont-elles les « produits similaires » ? En cas de différend, on procède au cas par cas pour établir si un produit importé est similaire un produit national.

Le système commercial multilatéral s'attache ordinairement au produit final et à ses caractéristiques physiques. A titre d'exemple, un rapport de l'Organe d'appel⁴¹ a appliqué des critères relatifs aux caractéristiques physiques, aux utilisations finales, à la classification tarifaire et à l'interchangeabilité du point de vue du consommateur, afin de déterminer si les produits étaient similaires. Il semble en résulter que la bière en canettes et la bière en bouteilles peuvent être considérées comme des produits similaires, dans le contexte des possibilités d'accès au marché pour l'industrie de la bière. En cas de différend interne à l'industrie de l'emballage, par exemple si les courants d'échanges affectés par une politique connexe à la REP concernaient des récipients vides tels que des canettes, l'interprétation serait moins nette. Les canettes ont des caractéristiques physiques différentes de celles des bouteilles, mais un usage final analogue.

Une question plus complexe consiste à déterminer si les emballages composés de matières *recyclées* sont « similaires » aux emballages en matières primaires. Par exemple, une bouteille en verre recyclé est-elle « similaire » à une bouteille faite de matières premières, aux fins de la mesure commerciale ? D'un certain point de vue, les deux bouteilles ne sont pas identiques et peuvent justifier un traitement différent dans les politiques d'environnement. Mais d'un autre point de vue, l'élimination de la bouteille a la même incidence sur l'environnement, indépendamment de sa teneur en matières recyclées et l'application d'un traitement différent selon sa teneur en matières recyclées, comme une surtaxe sur les matières, peut sembler injuste. Il ne se dégage pas de consensus clair sur la manière de régler la question de la teneur en matières recyclées dans le commerce international.⁴²

b) *Quels sont les instruments couverts par l'OMC ?*

On peut se demander si tous les types d'instruments examinés ici seraient couverts par ces règles de l'OMC. Les « taxes et autres impositions intérieures, ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation... » sont clairement couverts. Le libellé du GATT (rédigé en 1947) ne fait pas explicitement allusion à des moyens d'intervention qui régissent les produits au-delà de leur phase d'utilisation. Ils pourraient toutefois cadrer avec la définition des « ... prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation... ».

41 . Rapport de l'Organe d'appel : *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, paragraphe 6.9.

42 . Un examen des procédés et méthodes de production, portant également sur la teneur en matières recyclées, figure dans *Trade and Environment: Processes and Production Methods*, OECD, Paris, 1994.

Par exemple, l'obligation faite aux fabricants et aux commerçants de reprendre les produits et les emballages après usage relève-t-elle des « ... prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation... » ? Les instruments législatifs qui transposent les politiques de REP ne comportent généralement pas de dispositions qui s'opposent à la mise en vente, à la distribution, etc., si la responsabilité élargie du producteur ne leur est pas appliquée. Autrement dit, la responsabilité élargie du producteur n'est pas définie comme étant une condition préalable à l'accès au marché. La décision d'interpréter néanmoins une obligation de reprise comme une prescription « affectant » la mise en vente, la distribution ou l'utilisation, etc. dépendra de la situation dans chaque cas particulier. En outre, les accords de REP négociés seraient plutôt de nature contractuelle, et pourraient ne pas correspondre aux définitions de l'OMC concernant les mesures ou les règlements établis par les gouvernements.

Quelquefois, les commerçants subordonnent la vente d'un produit dans leur magasin à l'homologation de ce produit par un système de recyclage des emballages, ce qui semblerait avoir un effet sur la « mise en vente » ou la distribution du produit. Cependant, les règles de l'OMC s'appliquent dans ce contexte à des mesures prises par les pouvoirs publics, et non par le secteur privé. Les dispositions de l'OMC ne visent que les mesures adoptées par les gouvernements ou par des organismes à activité normative privés qui sont couverts par l'Accord OTC, mais et non aux initiatives privées prises par des commerçants.

Ainsi qu'il ressort du texte consacré à la règle du traitement national (article III), le GATT prévoit que des taxes et autres impositions pourront s'appliquer à des produits, et ce, suivant les mêmes modalités pour les importations que pour les produits nationaux similaires. Par conséquent, une redevance d'élimination préalable pourrait frapper de la même manière les produits locaux et les produits importés, les exportations pouvant en être exemptées. Le rapport du Groupe spécial sur la loi concernant le Fonds spécial pour l'environnement⁴³ a démontré que la *finalité* de la taxe est sans objet pour le système de l'OMC, qui a pour seule mission de veiller à ce qu'elle ne soit pas discriminatoire.

Il est clair que l'interdiction et le contingentement de produits sont aussi couverts par l'OMC. L'article XI du GATT prévoit l'élimination générale des restrictions quantitatives. Il dispose qu'aucune partie contractante n'appliquera de prohibitions ou de restrictions autres que les droits de douane, taxes ou autres impositions (notamment au moyen de contingents ou de licences d'importation) à l'importation ou à l'exportation. Ceci démontre que le système commercial privilégie les mécanismes tarifaires par rapport aux mesures quantitatives. Il reste bien entendu possible d'interdire ou de continger des produits pour des raisons de santé, de sécurité ou de protection de l'environnement, mais de telles mesures doivent respecter les conditions de l'article XX du GATT sur les exceptions générales (voir ci-dessous) et revêtir la forme de règlements techniques conformes à l'Accord OTC (voir également plus bas).

En outre, toute prohibition ou restriction quantitative imposée devra s'appliquer sans discrimination aux importations de tout pays tiers, en vertu de l'article XIII du GATT.

5.4 Concurrence

L'efficacité économique passe par le libre jeu de la concurrence sur les marchés. Dans une situation de concurrence insuffisante, due, par exemple, à des obstacles à l'entrée ou à des comportements collusoires, les prix seront plus élevés et l'offre moins importante que dans une situation plus

43 . Rapport du Groupe spécial : *États-Unis : taxes sur le pétrole et certains produits d'importation*, adopté le 17 juin 1987, IBDD 34S/154.

concurrentielle. D'une manière générale, une plus grande concurrence sur les marchés de la collecte, de la valorisation et de l'utilisation des produits se traduira par des prix plus bas et une production plus abondante de ces divers services.

Il ne faut pas en conclure pour autant que les politiques de REP qui provoquent une hausse des prix posent des problèmes de politique de la concurrence ou enfreignent le droit de la concurrence. Au contraire, le fait que le prix d'un produit soit majoré parce que tout ou partie du coût de son élimination après consommation a été internalisé constitue un gain d'efficacité économique. Du point de vue de la politique de la concurrence, il faudrait donc évaluer cette amélioration en fonction de l'éventuelle perte d'efficacité économique qui pourrait découler de réglementations ou d'autres instruments connexes. Si les avantages l'emportent sur les coûts, l'étape suivante consistera à déterminer s'il est possible d'augmenter encore l'efficacité économique en perfectionnant les réglementations ou les autres instruments. La politique de la concurrence rejoint par conséquent l'objectif de l'internalisation des coûts de la protection de l'environnement et vise à garantir que les moyens mis en œuvre pour réaliser cet objectif n'imposent pas de coûts excessifs ou inutiles.

Toutefois, les politiques de REP sont susceptibles d'occasionner quelques problèmes de concurrence, principalement dans deux domaines : sur les marchés de produits couverts par la politique de REP, du fait des possibilités de collusion qui s'offrent aux OPR, et sur les marchés de matières secondaires, compte tenu des relations commerciales entre les OPR et l'ensemble de l'industrie de la gestion des déchets.

5.4.1 Effets de la concurrence sur les marchés de produits

Si les politiques de REP confient généralement la responsabilité légale de la reprise à des producteurs, fabricants ou commerçants particuliers, il leur est également loisible de déléguer ces responsabilités à un organisme qui les assume collectivement. L'existence de ces organismes collectifs, appelés OPR dans le présent manuel, est largement justifiée lorsque les producteurs sont nombreux et qu'il ne serait pas viable, sur le plan logistique et financier, qu'ils effectuent séparément la collecte des produits en aval de la consommation. En s'unissant, les différents producteurs sont à même de s'acquitter de la responsabilité élargie du producteur, de façon beaucoup plus rentable. Comme les petites entreprises éprouveront relativement plus de difficultés que les grandes à organiser leurs propres systèmes de reprise, l'existence d'une OPR à l'échelle d'un secteur industriel permettra d'éviter que les politiques de REP n'imposent un fardeau proportionnellement plus lourd aux petites entreprises. En permettant aux petites entreprises de poursuivre leurs activités, les OPR sont en réalité susceptibles d'intensifier la concurrence sur un marché soumis à une politique de REP.

En outre, il convient de souligner que, lorsque les tarifs de l'OPR varient suivant le coût de l'élimination, le « désavantage comparatif » qui en résulte pour les entreprises dont les produits sont plus difficiles à éliminer *ne pose pas* de problème au regard de la politique ou du droit de la concurrence.

La concurrence entre néanmoins en ligne de compte, car les entreprises devront peut-être adhérer à une OPR pour pouvoir faire face à la concurrence, alors que les pratiques de l'OPR risquent de nuire à la concurrence. En autorisant les producteurs à coopérer à une fin donnée, on offre aussi aux acteurs du marché la possibilité de conclure des ententes illégales ayant pour effet de supprimer toute concurrence entre eux ou de défavoriser leurs concurrents. Ils peuvent par exemple être tentés de convenir de relever le prix de leur produits au-delà du surcoût imposé par les mesures de REP, en concluant une sorte d'accord sur les prix contraire aux lois sur la concurrence. Par conséquent, il est fort probable que les autorités responsables de la concurrence voudront surveiller les activités tarifaires

de l'OPR, afin de s'assurer que ses membres n'utilisent pas celle-ci pour décider collectivement d'une hausse de prix générale, supérieure au coût légitime du programme de REP, et destinée à générer artificiellement un profit supplémentaire.

Dans le même ordre d'idées, leur regroupement dans l'OPR risque de permettre aux producteurs établis d'élever des obstacles à l'entrée de nouveaux concurrents, en leur interdisant l'accès à l'OPR ou en leur imposant des cotisations discriminatoires, sans commune mesure avec le coût de la collecte ou de la valorisation du produit. Les importateurs sont particulièrement exposés à cette forme de comportement anticoncurrentiel, parce qu'ils risquent d'accepter de verser des cotisations plus élevées que les producteurs nationaux, pour éviter d'avoir à recourir à des systèmes individuels, relativement plus onéreux. Autrement dit, ce motif supplémentaire de payer qu'auraient les importateurs risque d'être exploité par les OPR et de se traduire par des cotisations discriminatoires.

Ces craintes pourront être atténuées si l'OPR réalise des opérations complètement loyales, ouvertes et transparentes, si ses services sont également accessibles à tous les producteurs, et qu'elle publie une liste de tarifs qui montre clairement que ceux-ci sont établis en fonction du coût réel du traitement des différents produits et matières.

Compte tenu des risques encourus sur le plan de la concurrence, il est important de veiller à ce qu'aucun obstacle artificiel ne limite l'entrée des OPR, afin que le marché des services offerts par les OPR demeure ouvert à la concurrence. Ainsi, si une OPR particulière ne répond pas aux besoins de certains producteurs, ceux-ci sont libres de créer leur propre système. Au Royaume-Uni, au Japon et en Corée, les cadres juridiques de la REP prévoient explicitement l'existence de plusieurs OPR, et le Royaume-Uni exige que les OPR proposées soient examinées par les autorités responsables de la concurrence avant d'entrer en activité. Les économies d'échelle sont susceptibles de limiter naturellement le nombre d'OPR en activité, mais il importe que les pouvoirs publics n'entravent pas artificiellement l'accès des concurrents au marché des services offerts par les OPR, en adoptant une législation trop contraignante à l'égard de ces organisations ; en restreignant outre mesure les moyens par lesquels les producteurs ou groupes de producteurs peuvent obtenir des exemptions de responsabilité individuelle ; ou en conférant un statut officiel à une OPR particulière. De cette manière, même s'il ne s'établit pas de concurrence entre plusieurs OPR opérant simultanément sur le marché, il peut y avoir une « concurrence entre systèmes », c'est-à-dire que différents systèmes, y compris ceux qui relèvent d'une seule entreprise, finissent par entrer en concurrence sur le marché. Il ne faudrait pas négliger non plus les conséquences pour la concurrence et l'efficacité si on autorisait le fonctionnement des OPR à l'échelle d'un marché de produits ou d'un marché géographique.

Si les OPR sont ou deviennent des « installations essentielles », en dépit des efforts déployés pour maintenir la possibilité d'entrées nouvelles, le droit de la concurrence permet d'éviter les comportements injustifiés et anticoncurrentiels de refus d'accès ou de discriminations à l'accès.

Bien entendu, il n'est pas indispensable que les programmes de REP prévoient la création d'une organisation de producteurs responsables. En dehors des OPR, d'autres aspects de la REP peuvent se répercuter sur la concurrence. Par exemple, l'obligation de privilégier les matériaux locaux risque de limiter la concurrence en réduisant l'accès au marché des produits utilisant d'autres matériaux. En prescrivant l'utilisation de matériaux particuliers, on risque aussi de freiner les innovations qui pourraient affecter les caractéristiques des produits, et d'empêcher ainsi l'arrivée de nouveaux produits sur le marché. Les autorités peuvent également se heurter à d'importants problèmes pratiques en essayant d'examiner physiquement les produits et de les différencier en fonction de leur utilisation, créant ainsi des obstacles supplémentaires à l'introduction de nouveaux produits.

5.4.2 *Effets de la concurrence sur les marchés de matières secondaires et de produits recyclables*

L'établissement d'un programme de REP aura un impact sur la taille et la structure de l'industrie qui collecte, valorise et élimine les produits concernés. Certains produits et matières sont déjà valorisés dans des installations obéissant aux lois du marché (comme les entreprises de recyclage du verre et de démolition des voitures) alors qu'il n'a pas encore été instaurée de REP. D'autres produits et matières sont pris en charge le plus souvent par les autorités municipales, avant qu'un système de REP soit mis en place. La structure de ces secteurs changera à l'introduction d'un programme de REP et les responsables politiques devront être attentifs aux conséquences qui pourront en découler sur le plan de la concurrence.

a) *Services de collecte de produits et de matières*

Il a déjà été dit que les OPR avaient tendance à sous-traiter la collecte des produits et matières à de gros collecteurs, ce qui conduisait les petites entreprises à la faillite. Une modification de la taille et de la structure des entreprises de collecte n'est pas *en soi* un problème de concurrence. Si ce secteur se développe, en partie du fait de la REP et des mesures de recyclage, il n'est pas étonnant qu'il attire davantage d'investissements, favorisant l'émergence de grandes entreprises capables de réaliser des économies d'échelle. Il importe de noter que, du point de vue de la concurrence, les producteurs et les consommateurs tireraient un meilleur profit des sommes affectées à la REP, si l'attribution des contrats de collecte se faisait par voie d'appels d'offre ouverts et équitables. Si les grands collecteurs commencent à imposer des prix excessifs, les petites entreprises devraient avoir l'occasion de proposer des prix plus bas. La possibilité d'exposer à la concurrence l'étape de la collecte dans la chaîne du produit diminue à mesure que la durée du contrat augmente. Une fois de plus, la concurrence *pour l'accès au marché* plutôt que *sur le marché* devrait aboutir à des résultats favorables.

On connaît des exemples d'autorités municipales et/ou d'entrepreneurs qui ont bénéficié d'un traitement préférentiel ou qui ont été protégés des pressions associées aux appels d'offre. Souvent, il s'agissait d'OPR chargées d'établir des systèmes de REP dans des délais très courts imposés par la réglementation, qui se sont ainsi trouvées en position de faiblesse pour négocier avec les entreprises de collecte de produits ou de matières, municipales ou privées. Les responsables des politiques de REP devraient dès lors tenir compte du fait qu'en prévoyant des délais suffisants pour la mise en œuvre progressive des obligations liées à la REP, ils permettent aux OPR de parvenir à des arrangements plus concurrentiels et plus rentables avec les entreprises auxquels elles sous-traitent la collecte de produits et de matières.

b) *Concentration des marchés de matières secondaires et de produits recyclables*

La question qui figure sans doute au premier plan des préoccupations relatives à la concurrence est la question de la position dominante occupée par les OPR, pour ce qui est de l'achat et de la vente des matières collectées. Si un programme de REP prévoit, par exemple, que tous les emballages doivent être collectés par l'OPR, celle-ci se trouvera alors en situation de monopsonne pour l'achat de ces matières et pourra exercer un monopole pour la vente. Elle pourra en théorie payer un prix inférieur au prix demandé par les collecteurs sur un marché concurrentiel et imposer un tarif supérieur au prix concurrentiel pour la revente de ces matières à des recycleurs ou à d'autres utilisateurs de matières secondaires. Ou encore, l'acheteur en position de monopsonne pourra répercuter l'avantage qu'il tire de ses achats à bas prix sur certaines industries nationales, les subventionnant ainsi en usant ou abusant de sa position dominante.

Ces abus de position dominante sont généralement condamnés par le droit de la concurrence. Les responsables de l'élaboration de la REP doivent donc veiller à ne pas créer de monopole ou de monopsonne en instaurant des obstacles réglementaires à l'accès aux marchés de matières usagées. Il est capital de laisser jouer la concurrence entre les OPR et les systèmes émanant d'une initiative individuelle.

Une OPR qui dispose d'un excédent de matières collectées risque d'être tentée de l'écouler sur les marchés mondiaux. Le commerce des matières recyclables n'est pas préjudiciable *en soi* et constitue un moyen d'optimiser les avantages du recyclage à l'échelle mondiale. Mais on peut considérer que les échanges qui s'effectuent « en dessous de la valeur marchande » relèvent du dumping ou d'un subventionnement déloyal. Une entreprise locale de traitement de vieux papiers pourrait très bien juger que l'importation de vieux papiers à des prix très bas ou négatifs relève de la concurrence internationale déloyale, et nuit à ses activités. L'entreprise locale convaincue que les produits importés font l'objet d'un dumping peut faire valoir ses droits en s'appuyant sur la législation antidumping de son pays.

5.5 Commerce et concurrence – vérification des points à prendre en considération

Commerce

1. Les **importateurs** ont-ils eu l'occasion de participer à des consultations et/ou à des séances d'information au sujet des politiques de REP proposées ?
2. Les informations sur les politiques de REP proposées ont-elles été diffusées auprès des **associations professionnelles** et notifiées à l'OMC ?
3. Laisse-t-on **suffisamment de temps** aux producteurs, en particulier aux importateurs et notamment à ceux des pays en développement, pour s'adapter progressivement aux nouveaux systèmes ? (voir aussi section 7.8).
4. Les importateurs des pays en développement ont-ils besoin d'une **assistance technique** ?
5. Est-on en mesure de prévoir des **perturbations notables sur les marchés de matières secondaires** – les partenaires commerciaux risquent-ils de faire face à des problèmes susceptibles d'être évités par des actions préventives ? Les subventions à l'exportation destinées à l'écoulement des stocks de matières collectées pourraient être illégales au regard de l'OMC.
6. Comment le programme de REP s'articulera-t-il autour des **contraintes juridiques**, notamment celles qui régissent les mouvements de matières secondaires classées comme déchets par un accord international ou régional ?
7. La législation établissant un système de REP est-elle non discriminatoire vis-à-vis du pays d'origine des produits ? La **non-discrimination**, principe fondamental de l'OMC, englobe la règle du traitement national et la clause de la nation la plus favorisée. Les discriminations de droit et de fait contre les produits importés pourraient les unes comme les autres être contestées au titre des règles de l'OMC.
8. Peut-on accuser un programme de REP de créer des **obstacles non nécessaires au commerce** ? Une mesure restreint-elle les échanges plus que son objectif ne l'exige ?

Dans l'affirmative, elle peut être remise en cause en vertu des règles de l'OMC par les parties lésées.

9. Les programmes de REP spécifient-ils **la teneur en matières recyclées ou les procédés ou méthodes de production** qui s'appliquent à l'importation ou à la mise en vente des produits ? C'est une question sensible sur le plan des politiques commerciale et environnementale, et il est essentiel d'y répondre .

Concurrence

1. En règle générale, les **marchés plus concurrentiels** pour la collecte, la valorisation et la réutilisation des produits se caractériseront par des prix plus bas et une plus forte production de ces services. Il est important d'éviter la création de monopoles ou de monopsones que pourrait provoquer l'instauration d'obstacles réglementaires à l'accès aux marchés de matières usagées.
2. Les mesures de REP peuvent inciter fortement les entreprises à se regrouper pour assumer leurs responsabilités collectivement. Les responsables politiques devraient s'efforcer d'éliminer les obstacles réglementaires artificiels qui s'opposent à une **coopération** efficace, y compris les dispositions réglementaires qui prescrivent certaines formes de coopération.
3. Les **autorités responsables de la concurrence** devraient, lorsque c'est possible, être associées à l'élaboration de la REP, de façon à émettre un avis sur les répercussions probables des différentes modalités de la REP sur la concurrence et les consommateurs, ainsi que sur les instruments de remplacement*. Les autorités responsables de la concurrence devraient examiner attentivement dans quelle mesure la coopération est nécessaire aux fins de la REP et analyser les moyens d'atteindre les objectifs de la REP sans recourir à des mesures favorisant des comportements individuels qui portent inutilement préjudice aux consommateurs. Les autorités responsables de la concurrence sont aussi en mesure d'apporter une aide précieuse à l'analyse des problèmes posés par les entreprises qui ne font pas partie d'une OPR.
4. Il est primordial que l'OPR **fixe ses prix** de manière équitable et transparente. Le respect du droit de la concurrence peut contribuer sensiblement à ce que les systèmes de REP ne donnent pas lieu à des comportements anticoncurrentiels consistant à appliquer des hausses de prix « déloyales » (supérieures à celles justifiées par les coûts de la REP) aux services d'élimination ou sur les marchés de produits.
5. La concurrence pour l'accès au marché **de services fournis par les OPR** est essentielle. Pour ce faire, les responsables peuvent autoriser soit la coexistence de plusieurs OPR, soit différents systèmes de collecte conduits par des entreprises particulières. Même s'il n'y a qu'un seul acteur sur le marché à un moment donné, le contexte dans lequel il opère peut rester concurrentiel s'il n'existe pas d'obstacles gênant l'entrée de nouveaux concurrents.
6. De la même manière, **l'OPR devrait sous-traiter** les services de collecte et de recyclage en faisant jouer la concurrence. Il conviendrait d'établir des contrats d'une durée raisonnable et de lancer des appels d'offres ouverts et équitables.
7. Les OPR ne devraient pas abuser de leur éventuelle position dominante, **par une tarification monopolistique ou par d'autres pratiques anticoncurrentielles**.

8. Le « *dumping* » des matières collectées sur les marchés internationaux peut instaurer une concurrence déloyale, compromettre les efforts de recyclage du pays importateur et justifier des poursuites en vertu des règles antidumping.
- * Le communiqué rédigé à l'issue de la réunion du Conseil au niveau des Ministres, tenue en mai 1997, traduit la volonté commune des ministres de l'OCDE de doter les autorités responsables de la concurrence des pouvoirs et des moyens nécessaires pour convaincre du bien-fondé de la réforme de la réglementation [C/MIN(97)10].

CHAPITRE 6 :

PASSAGERS CLANDESTINS ET PRODUITS ORPHELINS ET EXISTANTS

6.1 Introduction

Tout programme de REP doit faire face à trois grands problèmes : les « passagers clandestins », les produits « orphelins » et les produits « existants ». Les passagers clandestins sont les acteurs d'un système de REP qui ne paient pas pour les avantages dont ils bénéficient. Les produits orphelins sont ceux qui sont visés par la politique de REP, mais dont le producteur est inexistant pour cause de faillite ou pour une autre raison. Enfin, les produits existants (préexistants) sont ceux qui sont déjà sur le marché au moment de l'introduction de la politique de REP. Il est important de réfléchir aux possibilités de répondre efficacement à ces problèmes lorsqu'on analyse différents programmes de REP et solutions autres que la REP.

6.2 Passagers clandestins

Les passagers clandestins profitent du système de REP sans supporter une part équitable des coûts. Toutes les catégories de participants (consommateurs, producteurs, importateurs, détaillants, collecteurs et recycleurs) peuvent d'une façon ou d'une autre se comporter en passagers clandestins. Même s'il existe différents moyens pour réduire cette pratique, il convient généralement de trouver un juste équilibre entre l'efficacité et les coûts administratifs. Chercher à éradiquer complètement cette pratique, à supposer que cela soit possible, ne serait vraisemblablement pas rentable.

L'ampleur du problème des passagers clandestins dépend de la conception du système de REP (moyen d'action ou panoplie d'instruments retenu) et du type de produit concerné. Les systèmes de reprise, par exemple, sont davantage exposés à de tels comportements opportunistes s'ils s'appliquent à des produits commercialisés par des milliers de producteurs et d'importateurs que s'ils visent des produits dont le marché est plus concentré. Les possibilités de se comporter en passager clandestin sont plus nombreuses et plus compliquées à combattre lorsque la chaîne de production est longue et rassemble un grand nombre de producteurs (fabricants de matériaux d'emballage, propriétaires de marques, grossistes, détaillants, etc.).

Pour d'autres catégories de produits comme les appareils électroniques ou les huiles moteurs, qui relèvent d'un secteur d'activité plus concentré et/ou intégré verticalement, il est probable que le nombre de producteurs concernés par le programme de REP sera beaucoup plus restreint. On dénumbrera alors moins de passagers clandestins et le problème pourra être réglé plus facilement.

Dans certains cas, l'ampleur des comportements opportunistes ne suffit pas à menacer la viabilité financière du système de REP, mais il pose un problème sur le plan de l'équité puisque les passagers clandestins bénéficient d'un avantage concurrentiel. Dans d'autres cas, en revanche, même un petit nombre de passagers clandestins suffit à mettre en péril tout le système.

Voici quelques exemples de comportements opportunistes dans le cadre de systèmes de reprise et de recyclage :

- Des producteurs, importateurs et conditionneurs ne déclarent pas la totalité des produits qu'ils mettent sur le marché et qui devraient être couverts par le système de REP, voire s'abstiennent de toute déclaration.
- Des producteurs et importateurs versent les redevances au titre de la REP dans une région où celles-ci sont faibles, mais vendent leurs produits dans une région où ces redevances sont plus élevées.
- Des collecteurs mélangent les produits pour lesquels une redevance a été acquittée avec des produits pour lesquels aucune redevance n'a été payée au titre de la participation au système de REP.
- Des consommateurs utilisent un conteneur de collecte installé pour un programme de REP pour se débarrasser de matériaux qui ne sont pas couverts par le programme. Ce comportement est d'autant plus encouragé que le coût des services généraux d'élimination des déchets est élevé.
- Des recycleurs éliminent de façon illicite des matières qu'ils sont payés pour recycler.

Les programmes de REP en vigueur gèrent le problème des passagers clandestins de diverses manières. Par exemple, pour lutter contre l'utilisation abusive des conteneurs spéciaux par les consommateurs, le DSD allemand a modifié la structure d'incitations pour les collecteurs de déchets et encouragé les pressions sociales. Les collecteurs, auparavant payés au poids de matières collectées, ne sont désormais rémunérés que pour les matières qu'ils *auraient dû* collecter, c'est-à-dire les matières recyclables par le DSD. Cette mesure incite les collecteurs à refuser les matières impropres parmi celles qui sont déposées en vue du ramassage. Pour faire face au problème posé par les producteurs qui ne déclarent pas la totalité des emballages qu'ils mettent sur le marché, le DSD a passé des accords avec les commerçants allemands ; ceux-ci déduisent les redevances au titre du point vert (c'est-à-dire le droit de REP) des factures payées aux fournisseurs qui ne soumettent pas de comptes vérifiés montrant qu'ils sont à jour de leurs cotisations au système.⁴⁴ Dans le cadre du système français Eco-Emballages, les communes qui fournissent des déchets triés de « qualité supérieure » perçoivent une *prime*.

En principe, la pression des pairs contribue à réduire notablement les comportements opportunistes parmi les producteurs. Ceux-ci ont une incitation économique à signaler les concurrents qui fraudent, dans la mesure où ils sont identifiables. Les systèmes de notification et de surveillance revêtent donc une importance majeure. En théorie, la répression des comportements opportunistes par la puissance publique favorise un meilleur respect des dispositions ; elle est possible dans les systèmes de REP obligatoires et (peut-être dans une moindre mesure) dans les systèmes volontaires mis en place par l'industrie, à la demande des participants. Faute de pouvoir contrôler matériellement la quantité totale

44 Scarlett, Lynn (1998), *Manufacturers' Responsibility from Concept to Practice: The German Green Dot System, Packaging, Recycling and Solid Waste*, Reason Public Policy Institute, p.83.

d'un produit collectée à travers le système de REP, on peut favoriser la mise en conformité en effectuant des vérifications aléatoires des quantités mises sur le marché. Dans le cadre d'un système obligatoire, les producteurs qui affirment s'acquitter eux-mêmes de leurs obligations au titre de la REP sans passer par un dispositif tel qu'une OPR sont le plus souvent tenus d'établir des déclarations à l'intention des autorités.

Pour lutter contre les passagers clandestins à l'intérieur d'une OPR, les pressions des autres producteurs, les contrôles, les obligations de notification, les sanctions et même l'exclusion de l'organisation sont autant de moyens envisageables. Toutefois, ces méthodes sont inefficaces face aux passagers clandestins qui se soustraient au régime de REP qui les vise. Le programme « point vert » allemand a particulièrement souffert de ce problème, qui lui a occasionné d'importants manques à gagner et des coûts accrus.

Dès lors que l'OPR a entrepris tout ce qui était en son pouvoir pour réduire au minimum les comportements opportunistes, une intervention des pouvoirs publics peut être nécessaire dans certains cas pour amener les producteurs non membres de l'OPR et les autres passagers clandestins à se mettre en conformité. En plus de lutter contre les comportements opportunistes parmi les producteurs, les autorités (au niveau communal) peuvent envisager d'imposer des obligations aux consommateurs, puisque leur participation est essentielle à la réussite de la politique de REP. On peut sensibiliser les consommateurs à leurs obligations et les inciter à les respecter en assurant une large diffusion des informations sur le programme.

La divulgation publique du nom des producteurs coupables de fraude peut constituer un outil supplémentaire pour encourager la mise en conformité. D'autre part, les producteurs sont d'autant moins tentés de frauder que les coûts induits par le respect des obligations découlant de la REP sont faibles. Enfin, dans le cadre de programmes obligatoires, la répression limite en principe le problème des passagers clandestins.

6.3 Produits orphelins et existants

Les produits « orphelins » et « existants » constituent un défi pour la REP. Les premiers sont des produits soumis aux prescriptions de la REP dont le producteur a disparu, par exemple pour cause de faillite. Les seconds sont des produits conçus et/ou commercialisés avant l'établissement des prescriptions de la REP.

En règle générale, les produits existants n'ont pas été conçus en tenant compte de la REP, de sorte que leur gestion en fin de vie risque d'être plus onéreuse. En ce qui concerne les produits orphelins, la question de savoir qui doit supporter le coût de leur gestion en fin de vie est généralement un sujet de controverse. Ces aspects soulèvent à leur tour des problèmes en termes d'équité de la répartition des coûts.

L'étendue du problème dépend du nombre de produits préexistants, du coût de la gestion en fin de vie, de la durée de vie du produit, du coût de traitement des produits orphelins et existants par rapport à leur prix de vente et du nombre d'acteurs concernés.

Dans le contexte de la REP, le problème des produits existants est normalement négligeable dans le cas de biens de consommation à circulation rapide, mais il risque de se poser pour les biens de consommation durables.

La manière de traiter les produits existants dépend des objectifs du programme de REP. S'il s'agit avant tout de stimuler des améliorations futures de la conception dans l'optique de la gestion en fin de vie, il peut être inutile de se pencher sur les produits déjà mis sur le marché. Dans ce cas, la REP ne pourrait concerner que les produits commercialisés après son entrée en vigueur. En revanche, si l'objectif principal est de résoudre au plus vite les problèmes engendrés par l'élimination des produits, il convient de décider qui est responsable des produits détenus par les consommateurs. L'imputation de la responsabilité pour les produits orphelins est un peu moins compliquée, puisqu'il s'agit essentiellement d'une décision politique consistant à désigner ceux qui en assumeront les obligations financières et autres.

La façon de prendre en charge les produits orphelins et existants dépend de leur type et de leurs caractéristiques. On traitera différemment les produits à durée de vie courte, comme les emballages et les récipients de boissons, et ceux qui ont une durée de vie plus longue, comme les appareils électroniques et les produits blancs.

Selon le mécanisme de financement choisi pour les produits orphelins et existants, les structures d'incitation créées et les questions à prendre en compte ne seront pas les mêmes. La suite de cette section examine les différents mécanismes de financement et leurs implications. Ces mécanismes sont sensiblement les mêmes que ceux utilisables pour financer les programmes de REP qui visent les produits neufs.

6.3.1 Options de financement de la gestion des produits orphelins et existants

a) Redevances d'élimination préalables

Selon ce modèle, une redevance perçue sur la vente de produits neufs sert à financer la gestion des produits similaires arrivés en fin de vie. En d'autres termes, les recettes courantes financent les dépenses courantes.

Cette méthode peut s'appliquer à la fois aux produits orphelins et existants si les producteurs en ignorent la provenance. Quelles que soient la marque ou la situation présente du producteur des produits usagés, la vente de produits neufs permet de financer leur traitement.

L'inconvénient de cette méthode est qu'il risque d'être difficile d'établir un lien direct entre la redevance frappant un produit neuf et le coût de gestion de ce produit particulier au moment de sa mise au rebut. En conséquence, le mécanisme de tarification n'enverra pas de signal au marché au sujet des coûts relatifs de la gestion de différentes marques du même produit et l'internalisation des coûts sera approximative, puisque le montant de la redevance sera fonction non des besoins futurs, mais des besoins en cours concernant la gestion du parc de produits existants.

Si les autorités optent pour une redevance forfaitaire, la concurrence entre producteurs ne pourra pas se fonder sur les coûts de gestion des produits en aval de la consommation. Il sera impossible pour un producteur de répercuter des coûts de gestion moindres en fin de vie sur le prix de vente de ses produits. Ainsi, les producteurs n'auront guère d'incitation économique à améliorer la conception du produit pour le rendre plus compatible avec l'environnement et plus recyclable. On aboutit à la même situation si la redevance est perçue à l'achat par une OPR assurant une gestion collective du recyclage et de la réutilisation des produits.

Que ce genre de système soit administré par une OPR ou des producteurs individuels, il risque fort de donner lieu à des décalages entre les recettes et les dépenses. Dans certains cas, les ventes de produits neufs seront importantes tandis que les retours de produits usagés seront modestes, de sorte que le système générera un excédent. D'autres fois, c'est le contraire qui se produira et on sera confronté à un déficit. Il est donc nécessaire d'égaliser et d'ajuster les recettes et les dépenses dans le temps.

Enfin, les consommateurs accepteront beaucoup plus facilement de payer une redevance sur les produits neufs pour financer la gestion en fin de vie des produits existants si la nécessité de s'attaquer aux problèmes soulevés par l'élimination de ces produits est largement admise (encadre 10).

Encadré 10

Exemple de système de redevances sur les produits neufs

Refrigerant Reclaim Australia (RRA) récupère et détruit dans de bonnes conditions de sécurité les excédents de fluides frigorigènes qui appauvrissent la couche d'ozone. Le coût de ces opérations est réparti entre les industries utilisatrices de frigorigènes neufs, qui versent une taxe de 1 dollar australien sur chaque kilogramme de réfrigérant produit ou importé. Cette taxe alimente un fonds fiduciaire qui finance la collecte et la régénération des substances détruisant l'ozone. Les grossistes sont tenus de reprendre les frigorigènes en vue de leur régénération ou de leur destruction dans de bonnes conditions de sécurité. RRA a été créé par les industriels concernés dans le but de partager le coût de cette application de la REP. L'Australian Competition and Consumer Commission lui a accordé une autorisation d'exploitation de dix ans. Dix grossistes et les huit entreprises d'importation y participent. Un réseau de points de collecte a été mis en place à l'échelle nationale.

b) Redevances payées au moment de l'achat

D'un point de vue économique, il est utile de noter qu'une redevance payée à l'achat fait appel à une assiette fiscale étroite, constituée par les ventes de produits neufs, pour financer la gestion en fin de vie des produits vendus précédemment. Les pouvoirs publics ont également la possibilité d'utiliser à cette fin une assiette fiscale plus large (à savoir les rentrées fiscales générales). Cependant, l'option qui consiste à financer la gestion des produits en fin de vie grâce aux ventes de produits neufs comme les réfrigérateurs et les voitures peut fausser ou faire baisser ces ventes, auquel cas elle risque fort de retarder l'introduction de technologies ou de produits plus respectueux de l'environnement.

Encadré 11

La loi japonaise sur le recyclage des appareils électroménagers

En 1998, le parlement japonais a voté une loi régissant le recyclage de certains appareils électroménagers qui instaure un système de paiement au moment de l'élimination. Ainsi, lors d'un achat destiné à remplacer l'un des appareils visés par la loi, le consommateur peut demander au détaillant de reprendre le produit usagé à la livraison du produit neuf. Le consommateur verse une redevance spéciale de recyclage. Le détaillant est obligé d'accéder à la demande du consommateur de reprendre le produit usagé, même si celui-ci n'est pas de la même marque que les produits en vente à ce moment-là. Il incombe ensuite au détaillant de restituer le produit usagé au fabricant ou à l'importateur, qui est tenu de l'accepter et de le recycler. Si le fabricant ou l'importateur est une PME, il peut sous-traiter le recyclage des appareils usagés à l'un des organismes agréés. Ceux-ci sont par ailleurs obligés de recycler les produits dont aucune partie n'est responsable (produits orphelins). L'une des caractéristiques de ce système est qu'il permet aux fabricants/importateurs de facturer le coût effectif du recyclage au moment de la collecte. Tous les fabricants et importateurs sont tenus de publier la liste des redevances de recyclage, dont le montant ne peut être supérieur au coût de recyclage. Cela étant, au moment de l'achat d'un produit, le consommateur ne se voit communiquer qu'une estimation du montant de la redevance qu'il aura à payer à la fin de la vie utile du produit.

Une redevance perçue à l'avance pour financer l'élimination finale pourrait être efficace pour les produits comme les voitures, pour lesquels il existe déjà un système qui consigne les mutations et l'élimination. Si les producteurs assument individuellement la responsabilité de la gestion des produits en fin de vie, notamment en conservant le produit des redevances de REP pour financer les obligations futures, la cessation d'activité d'un ou plusieurs d'entre eux créera des produits orphelins. La responsabilité matérielle et financière de la gestion des produits orphelins devra alors être transférée aux producteurs restants ou, dans certains cas, aux collectivités locales.

Le système de REP devrait prévoir un mécanisme de suivi des entreprises qui « disparaissent », pour éviter que certaines sociétés ne parviennent, à la faveur d'un simple changement de raison sociale, à échapper à leur obligation de financer la gestion des produits en fin de vie. En d'autres termes, il faut se garder d'encourager la création de produits orphelins en instaurant des conditions qui facilitent par trop le transfert des obligations financières à d'autres acteurs.

Lorsque les redevances d'élimination préalables sont centralisées à l'échelle de l'industrie par une OPR, un fonds fiduciaire ou un organisme public, la disparition d'une entreprise pour cause de faillite ou autre n'entraîne pas la perte des redevances correspondantes. Il n'en demeure pas moins nécessaire de régler le problème de la synchronisation des recettes et des dépenses, et celui du financement d'un éventuel déficit.

c) *Païement par le dernier propriétaire*

Au lieu d'imposer un paiement à l'achat, le programme de REP peut rendre la reprise obligatoire et imposer au consommateur le versement d'une redevance de gestion au moment où il restitue un produit en fin de vie au fabricant ou à l'importateur (voir encadré 10). (*N.B. cette solution évite les risques de perte ou de détournement des redevances d'élimination préalables.*) Ce mécanisme de financement peut régler le problème des produits orphelins si les producteurs restants ou une OPR acceptent de reprendre les produits dont le fabricant ou l'importateur n'existe plus. En outre, le barème de la redevance peut être affiché dans le point de vente pour que le consommateur sache au moment de l'achat ce qu'il devra payer pour se débarrasser du produit en fin de vie. Par exemple, lors de l'achat d'un réfrigérateur, le consommateur serait informé du montant de la redevance et de ses obligations en aval de la consommation.

Il convient de noter que la perspective de devoir payer une redevance risque de dissuader certains consommateurs de restituer les produits et d'amplifier ainsi les problèmes de dépôt sauvage ou de mise en décharge. La probabilité d'une telle évolution dépend du sens civique des consommateurs, du montant des amendes sanctionnant le dépôt sauvage ou la mise en décharge (et des dispositions réglementaires visant à lutter contre l'usage de poubelles ordinaires pour évacuer les produits concernés), ainsi que de la facilité et du coût de la restitution des produits usagés. Le recours à la réglementation peut s'imposer pour éviter l'élimination illicite des produits et pour dissuader les consommateurs de se comporter en passagers clandestins en abandonnant les produits dans la rue ou en les mélangeant aux ordures ménagères. Enfin, si la redevance incite naturellement le dernier propriétaire à agir de façon appropriée, la commodité du système pour le consommateur sera un facteur déterminant pour la réussite du programme.

d) *Assurance*

Une méthode envisageable pour régler le problème des produits orphelins consiste à prendre une assurance pour couvrir le risque que les ressources destinées à financer la gestion du produit en fin de

vie soient insuffisantes. Elle est possible lorsqu'une OPR assume la responsabilité collective de tout un secteur industriel et qu'elle est financée par les versements des producteurs au moment de la vente des produits. L'OPR ou une autorité compétente pourrait peut-être s'assurer contre le risque d'être obligée de prendre en charge des produits orphelins lorsqu'aucune entreprise n'a contribué aux coûts de la REP.

Autre possibilité : les producteurs pourraient être tenus de déposer un cautionnement couvrant le coût de la gestion en fin de vie des produits encore sur le marché. Le fait que le consommateur, et non le producteur, décide quand un produit est arrivé au terme de sa vie utile complique cependant cette procédure et rendrait difficile la gestion des conditions du cautionnement et des amortissements.

e) *Introduction progressive*

Si l'option consistant à taxer les produits neufs pour financer la gestion en fin de vie des produits existants pose de graves problèmes d'équité et que les redevances d'élimination préalables ne sont pas considérées comme viables, il est possible d'introduire progressivement la REP et les coûts correspondants supportés par les consommateurs. Par exemple, la part des produits existants dont le financement de la gestion en aval de la consommation incombe aux fabricants augmenterait au fil du temps.

Une autre possibilité serait d'annoncer à l'avance la date d'entrée en vigueur du programme de REP. Cette approche se prête mieux aux politiques visant à influencer la conception des nouveaux produits qu'à celles destinées à traiter le problème de l'élimination des produits existants. Si la mise en œuvre d'un programme de REP est assortie d'un délai suffisant, la gestion des produits existants pourra se poursuivre comme avant et on évitera que ses coûts ne se répercutent sur les ventes de produits neufs. Dans le cadre de cette approche, la durée du préavis dépendrait dans une large mesure de l'espérance de vie du produit en question.

6.4 **Résumé : liste des points à prendre en considération**

Passagers clandestins

1. On peut supposer qu'une action destinée à éradiquer totalement les comportements opportunistes ne procure pas suffisamment *d'avantages environnementaux pour justifier son coût administratif*.
2. *La capacité d'un système de REP de traiter le problème des passagers clandestins* est un facteur important à prendre en compte dans la réflexion sur les modalités et les possibles solutions de remplacement de la REP.
3. *La pression des pairs* et la divulgation de l'identité des passagers clandestins peuvent contribuer à décourager les comportements opportunistes.
4. *La diminution du coût* du programme de REP favorise la participation.
5. Il est nécessaire que les décideurs et les OPR *analysent les incitations* qu'ils donnent aux différents acteurs du système de REP par le biais des structures de prix et des responsabilités légales, pour s'assurer (autant que possible) qu'elles sont compatibles avec les buts et

objectifs ultimes du programme de REP et s'inscrivent dans une logique d'efficacité économique globale.

6. Dans le cadre d'un programme de REP obligatoire, *la répression des comportements opportunistes* peut être nécessaire pour assurer des conditions équitables aux producteurs qui respectent leurs obligations au titre de la REP.

Produits orphelins et existants

1. Dans le cas de biens de consommation durables, il est particulièrement important de déterminer comment seront *traités les produits qui existent déjà* au moment de l'introduction du programme de REP et les produits dont *le producteur a disparu* lorsqu'ils arrivent à la fin de leur vie utile.
2. La décision d'inclure ou non dans le programme de REP *les produits déjà présents sur le marché* est d'ordre politique et dépend des objectifs des mesures de REP.
3. On peut être confronté à un problème de *produits orphelins* lorsque le mécanisme de financement permet aux entreprises de conserver le produit des redevances qui sont versées par les consommateurs au moment de l'achat en vue de financer la gestion des produits en fin de vie.
4. *Les redevances sur les produits neufs* perçues au moment de l'achat peuvent servir à régler le problème des produits existants, mais cette solution impose la charge du traitement des produits usagés aux producteurs et aux consommateurs de produits neufs.
5. *La solution consistant à faire payer le dernier propriétaire* permet de financer le traitement des produits existants et orphelins. Le cas échéant, il est possible de s'assurer contre certains problèmes liés aux produits orphelins.
6. *Une introduction progressive des obligations* peut être indiquée pour accroître leur acceptabilité et dans un souci d'équité.

CHAPITRE 7 :

DE LA CONCEPTION A LA MISE EN OEUVRE

7.1 Introduction

Sur la base de l'évolution observée et des renseignements obtenus dans les pays Membres, ce chapitre examine différents aspects intéressant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de REP qui pourront aider les décideurs à identifier les problèmes pratiques liés à la conception des produits et aux programmes de REP. La section 7.2 présente les caractéristiques fondamentales d'un cadre d'action. Les sections 7.3 et 7.4 examinent l'éventail des programmes de REP, des systèmes obligatoires aux initiatives entièrement volontaires de l'industrie.

Le chapitre aborde également un certain nombre de points essentiels qui doivent être étudiés pour donner forme à la politique et aux programmes de REP, ainsi que plusieurs aspects particuliers à prendre en considération : petites et moyennes entreprises, introduction progressive, suivi et évaluation des programmes. En conclusion, il présente les enseignements tirés des systèmes de REP en vigueur dans les pays Membres et des recommandations.

7.2 Cadre d'action

Le cadre d'action de la REP devrait être envisagé du point de vue de la politique en matière de produits (conception écologique) et de la politique de gestion des déchets. La première est axée sur la composition des produits, tandis que la seconde fait appel à un éventail de moyens d'action destinés à prévenir la production de déchets, à réduire au minimum leur volume et à les traiter. La REP peut prendre la forme d'un mécanisme intégré ou renvoyer à ces deux domaines de l'action des pouvoirs publics.

La politique de gestion des déchets poursuit deux objectifs : prévenir au départ la production de déchets, et traiter efficacement les résidus ultimes. Le but fondamental de la politique en matière de produits est de réduire au minimum les incidences des produits sur l'environnement durant leur cycle de vie. Les incidences qui ne peuvent être éliminées par des modifications au stade de la conception doivent être traitées de façon à atténuer autant que possible les atteintes à l'environnement. Le cadre d'action de la REP se rapporte donc à la réduction des incidences environnementales qui ne peuvent être éliminées au stade de la conception et encourage la réutilisation des produits, le recyclage des matériaux, la diminution de l'extraction de matières premières vierges et la baisse de la consommation d'énergie. (N.B. le cadre d'action de la REP devrait être examiné dans la perspective de la politique intégrée de produits à mesure que ce concept est affiné.)

Les aspects suivants doivent être considérés comme indissociables du cadre d'action de la REP :

- flexibilité dans la réalisation des buts et objectifs ;
- possibilités de financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des programmes ;
- incitations à établir et cultiver des relations de travail entre les acteurs de la chaîne de produit en vue d'informer les clients sur le programme de REP et leurs obligations ;
- prévention des comportements monopolistiques ou d'autres effets risquant de fausser les échanges ;
- réduction au minimum des comportements opportunistes ;
- communication claire et cohérente en direction de l'ensemble des parties concernées et intéressées ;
- prise en compte des besoins particuliers des petites et moyennes entreprises.

7.3 Dispositions contraignantes

Beaucoup de gouvernements des pays de l'OCDE ont décidé de conférer à la REP un caractère obligatoire par des réglementations, des décrets, des directives ou des lois. Les pouvoirs publics peuvent envisager des dispositions contraignantes lorsque d'autres modes d'action ont peu de chances d'induire une réduction des incidences sur l'environnement et lorsque les avantages d'une action par voie législative l'emportent sur ses coûts. Comme l'indique le rapport général issu de la deuxième phase du projet sur la REP, les pouvoirs publics ont souvent eu recours à des programmes obligatoires après que des programmes volontaires eurent échoué. Les dispositions contraignantes présentent en plus l'avantage de réduire les risques de comportements opportunistes.

Bien que certains producteurs aient accepté de leur propre initiative d'assumer une plus grande responsabilité à l'égard de leurs produits, beaucoup de gouvernements des pays de l'OCDE ont choisi de mettre en œuvre des programmes de REP obligatoires pour résoudre des problèmes particuliers de gestion des déchets. Ainsi, les pays Membres ont dans bien des cas opté pour la voie autoritaire, que ce soit pour la reprise des emballages, les produits électroniques, les systèmes de consigne visant les récipients de boissons ou la définition des objectifs chiffrés.

7.4 Approches volontaires

Trois types d'approches volontaires sont possibles dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de REP. Le premier passe par des programmes établis par les pouvoirs publics. En l'occurrence, ces derniers créent un cadre et chaque entreprise est libre d'y participer ou non. Le deuxième type d'approche passe par la négociation d'un accord entre les pouvoirs publics et les entreprises ou un secteur tout entier. Ces accords ont généralement un caractère officiel et prévoient une forme de surveillance ; ils comportent souvent des « clauses de déclenchement », en vertu desquelles des mesures réglementaires entrent en vigueur si certains engagements ne sont pas respectés. Enfin, le troisième type d'approche correspond à des initiatives prises volontairement par l'industrie.

L'évaluation des initiatives volontaires actuelles de l'industrie permet de faire le point sur la question et de déterminer dans quelles conditions et pour quels produits de telles initiatives ont le plus de chances de voir le jour. Voici quelques exemples qui illustrent la diversité des approches volontaires :

- La convention néerlandaise sur les emballages est un exemple bien connu d'accord négocié. Récemment, une convention avec le secteur des emballages a été conclue en Australie.
- Les accords de reprise des produits établis à l'initiative de l'industrie se multiplient. On peut citer en exemple les programmes du fabricant d'ordinateurs Dell, de Nike et de Xerox. La société Dell recourt à diverses méthodes pour réduire ses incidences sur l'environnement par la réutilisation et le recyclage des ordinateurs personnels. Elle aide à organiser le recyclage et la reprise dans plusieurs pays et s'efforce d'allonger la durée de vie du châssis des ordinateurs de la gamme OptiPlex, lesquels sont recyclables à 100 %. Dell a mis au point des composants et des pièces dont l'assemblage ne nécessite que très peu de visserie et pas de colle.
- L'Environmental Action Team de la société Nike (NEAT) a lancé le programme Reuse-A-Shoe, qui vise à aboutir à un processus de fabrication en circuit fermé pour les chaussures de sport. Dans toutes les grandes villes du pays, les revendeurs Nike ont installé des conteneurs dans lesquels les clients sont invités à déposer leurs vieilles chaussures de sport Nike, mais aussi celles d'autres grandes marques. Les chaussures ainsi collectées sont ensuite recyclées et utilisées pour fabriquer des revêtements pour les pistes d'athlétisme, courts de tennis, salles de gymnastique, terrains de football et aires de jeux.
- La société Xerox a lancé à la fin des années 80 un programme de reprise qui prévoit la location des photocopieurs et la reprise des cartouches et des autres pièces. Les pièces sont réparées et réaffectées à leur usage d'origine, ou bien recyclées pour fabriquer le même produit ou un autre produit de la même gamme. D'un point de vue économique, cette formule a pour avantages d'allonger la durée de vie du matériel et de réduire le coût des pièces. En outre, elle diminue les coûts de fabrication et les apports de matières.
- La bonne gestion des produits, qui est un concept plus large que la REP mais partage avec elle certains aspects fondamentaux comme la responsabilité à l'égard des produits, tend à s'enraciner dans de nombreux secteurs de l'économie. Le Programme de gestion responsable de l'industrie chimique en est un bon exemple.

Les approches volontaires entrant dans le cadre de la REP peuvent jouer un rôle très important pour certains produits ou groupes de produits. Il ressort d'une évaluation publiée en 1999 par l'OCDE que les approches volontaires devraient être utilisées : (1) en combinaison avec d'autres moyens d'action (réglementation, instruments économiques, etc.) et (2) pour explorer de nouveaux domaines d'action des pouvoirs publics (non encore pris en compte par la réglementation). Cette étude formule également un certain nombre de recommandations concernant les caractéristiques que devrait posséder une approche volontaire : (1) des objectifs clairement définis ; (2) des menaces crédibles de réglementation contraignante ; (3) une surveillance crédible et fiable ; (4) la participation de tiers, (5) des sanctions individuelles contre les entreprises en cas de non-respect afin de limiter les comportements opportunistes, et des dispositions en matière d'information pour tirer le meilleur parti des effets impalpables (organisation d'ateliers techniques et publication de guides sur les pratiques exemplaires, par exemple) ; et enfin (6) des dispositions limitant le risque de distorsions de la concurrence.

Ces dernières années ont vu s'amplifier un débat entre les acteurs concernés sur la contribution que les approches volontaires pourraient apporter à l'efficacité et l'efficacé des politiques environnementales. Les approches volontaires ne semblent pas inciter fortement à innover et peuvent pâtir d'un manque de crédibilité, en particulier vis-à-vis du public. On ne sait toujours pas si elles contribuent à réduire les frais d'administration et les coûts de transaction, et il y a un risque de non-respect du fait de comportements opportunistes. En revanche, il est probable que les programmes volontaires génèrent des « effets impalpables » significatifs en termes de diffusion de l'information et de sensibilisation.⁴⁵

7.5 Petites et moyennes entreprises (PME)

Dans les pays Membres comme dans les pays non membres de l'OCDE, la majorité des entreprises sont des PME (c'est le cas, par exemple, de près de 70 % des entreprises allemandes). Les PME sont souvent capables de réagir plus rapidement et avec plus de souplesse que les grandes entreprises à l'évolution des circonstances. Cependant, comme le montre une étude de cas des entreprises danoises (préparée pour le Programme de l'OCDE sur la technologie et l'environnement en 1991), les PME peuvent être désavantagées dans l'obtention d'informations sur les nouveaux programmes et prescriptions en matière d'environnement, ainsi que dans l'accès aux connaissances techniques de base ou aux produits et matériaux qui pourraient les aider à adapter la conception de leurs produits.

Les pouvoirs publics peuvent le cas échéant juger utile de faire appel à des associations industrielles et à d'autres intermédiaires pour informer sur la mise en place d'un programme de REP. Au besoin, ils peuvent ainsi diffuser des informations sur les matériaux de substitution et sur les mesures que doivent prendre les entreprises pour respecter les obligations découlant de la REP (par exemple, comment prendre contact avec une OPR).

L'application de la REP aux petites et moyennes entreprises exige de tenir compte d'un certain nombre d'aspects :

- les pouvoirs publics devraient consulter les PME et recueillir auprès d'elles des éléments d'information pour veiller à ce que leurs préoccupations et leurs difficultés soient prises en considération ;
- la majorité des entreprises de recyclage étant des PME, les gouvernements qui envisagent d'établir des objectifs chiffrés et des contingents doivent le cas échéant préciser les actions requises pour aider les PME à développer leurs moyens de faire face à la croissance de la demande ;
- sachant qu'une part importante des entreprises de gestion des déchets sont des PME, il conviendrait d'encourager une concurrence juste et équitable dans ce secteur ;
- les coûts des obligations déclaratives pouvant désavantager les PME, il conviendrait d'accorder une attention particulière à la nature de ces obligations ;

45 OCDE (1999), *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement : Analyse et évaluation*, Paris.

- la mise au point de nouvelles technologies (par exemple, de démontage ou de recyclage) devrait être encouragée.

La plupart des pays Membres de l'OCDE ont établi des programmes et organismes spéciaux pour aider les PME. Cette aide peut prendre de nombreuses formes différentes, dont :

- le développement des initiatives existantes qui font appel aux mécanismes d'information des PME déjà en place ;
- la mise au point de mécanismes permettant un accès aisé aux informations sur les programmes de REP et les obligations correspondantes ;
- la création d'un site de discussion électronique sur lequel les entreprises peuvent poser leurs questions et obtenir des réponses ;
- l'appui ou le recours aux réseaux électroniques éventuellement créés par les associations industrielles ou groupements sectoriels ;
- la définition d'un calendrier spécifique d'application des dispositions aux PME ; et
- l'adoption de mesures de formation et d'assistance.

7.6 Coûts de transaction

Les coûts de transaction sont ceux induits par un échange ou, dans le cas qui nous intéresse, par la mise en œuvre et l'administration du programme de REP. Les possibles coûts de transaction (pour les pouvoirs publics, l'industrie et le public) devraient être examinés par rapport au coût de l'effet externe et réduits au minimum. Si la valeur nette de l'effet externe considéré est supérieure aux coûts de transaction, ceux-ci seraient justifiés.

Outre les coûts liés au fonctionnement du programme, *l'étendue de la responsabilité imputée au producteur* peut être un indicateur du type de coûts de transaction induits (voir la section 4.5 sur la répartition des responsabilités). Dans le cadre du décret allemand sur les emballages, par exemple, une OPR a été créée pour transporter, trier et traiter les déchets d'emballage. La recherche de transporteurs de déchets et la conclusion avec eux de contrats de services se sont soldées par des *coûts de transaction pour le secteur privé*. Une OPR peut également supporter des coûts de transaction du fait des activités de coordination avec les collectivités locales.

En vertu de la législation française sur les emballages, l'OPR établit des relations contractuelles directement avec les communes, lesquelles continuent de collecter et de trier les emballages et reçoivent un prix unitaire pour les déchets triés. Les communes qui fournissent des déchets triés de qualité supérieure perçoivent une prime. Certains coûts de transaction sont par conséquent liés à la passation de contrats et aux paiements effectués en contrepartie de déchets triés.

Lorsque les pouvoirs publics hésitent entre une approche obligatoire et négociée (voire une formule combinant les deux), il convient de prendre en compte les coûts de transaction potentiels dans le processus de décision. Par exemple, dans le cas d'un programme obligatoire, les mesures visant à assurer le respect des dispositions peuvent induire des coûts de transaction élevés. Dans le cas d'un programme volontaire, c'est la mise en place d'incitations en faveur de la participation qui peut

induire d'importants coûts de transaction. Ces coûts relatifs doivent être comparés et rapprochés des avantages attendus du programme.

Encadré 12	
Données communicables sans difficulté par les producteurs	
Concernant le produit :	
<ul style="list-style-type: none"> • Ventes par pays et par mois • Poids et/ou volume déclaré du produit • Ratio produit/emballage 	<ul style="list-style-type: none"> • Verre • Blanc <ul style="list-style-type: none"> • Brun • Vert • Autres
Concernant l'emballage :	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Données par composant de l'emballage 2. Catégorie d'emballage 3. Emballage primaire, secondaire et de transport, intercalaires, etc. 4. Type de matériau (des définitions normalisées doivent être établies) <ul style="list-style-type: none"> • Plastique par type de résine (1-7 uniquement) • Papier • Carton ondulé • Carton • Papier souple 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Métaux <ul style="list-style-type: none"> • Aluminium • Acier • Autres métaux 6. Divers <ul style="list-style-type: none"> • Bois • Textiles • Céramique/poterie • Laminés et composés

Source: Victor Bell, 1999

7.7 Suivi et notification

Pour fixer les obligations de notification, il convient de s'interroger sur les informations qui sont nécessaires pour suivre le déroulement du programme de REP. Par exemple, dans le cas d'un programme visant les emballages, les producteurs devraient communiquer des informations sur les emballages qu'ils mettent sur le marché, et notamment sur leur poids et le(s) type(s) de matériaux qu'ils contiennent. L'encadré 12 présente une liste de données que les producteurs d'emballages peuvent fournir sans difficulté.

Le suivi est important pour assurer le respect des dispositions du programme de REP et vérifier que les comportements opportunistes sont rares. Lors de la définition des obligations de notification, les décideurs devraient examiner quelles informations doivent être communiquées annuellement et lesquelles peuvent être recueillies périodiquement moyennant des audits spéciaux ou des programmes de notification (selon les buts du programme de REP et les modifications qu'il est censé susciter).

Les besoins en informations pour suivre concrètement le déroulement du programme doivent être analysés en comparant l'utilité des différentes informations à la charge qu'impose leur notification. Par exemple, un pays exige la déclaration du *pourcentage d'espace vide* dans les emballages. Cette

obligation peut certes être utile pour suivre l'évolution des emballages et encourager les producteurs à réduire l'espace vide, mais le calcul de ce pourcentage peut se révéler compliqué. Dans le cas où l'on impose aux producteurs de réaliser des calculs complexes, il serait utile de leur fournir des instructions pratiques et des exemples concrets, d'autant que les données communiquées n'en seraient que plus précises.

Pour réduire la charge imposée à l'administration et à l'industrie, il conviendrait de recourir lorsque cela est possible à la notification par voie électronique. Cela permet des économies de temps et de ressources et élimine une bonne partie des erreurs survenant lors de la saisie dans une base de données des informations portées sur les formulaires. Dans un nombre croissant de pays de l'OCDE, l'administration met en place des systèmes de notification via Internet. Même si son usage n'est pas encore généralisé dans l'ensemble des secteurs et économies, le réseau Internet est en train de devenir le support privilégié pour remplir les obligations déclaratives.

Enfin, une recommandation essentielle formulée lors des ateliers sur le REP tenus à Washington (1998) et Paris (1999) concernait la coordination, voire l'harmonisation, des conditions et des obligations de notification sur le plan régional ou international. Une possibilité consiste à élaborer un ensemble élémentaire d'obligations de notification au titre de la REP, lequel sera complété le cas échéant par des obligations plus spécifiques pour tel ou tel groupe de produits ou flux de déchets. Les entreprises présentes dans plusieurs pays pourraient ainsi se contenter de se conformer à un ensemble convenu d'obligations au lieu de consacrer beaucoup de temps et de ressources à suivre de nombreuses prescriptions différentes.

7.8 Introduction progressive

Les première et deuxième phases du projet sur la REP ont mis en évidence que l'introduction d'un programme de REP étalée sur quelques années peut contribuer à lui assurer une réussite maximale. Dans le cas de la REP comme dans le cas de toute nouvelle disposition, il faut du temps pour que les entreprises apprennent à bien connaître leurs obligations, mettent en place des programmes et des systèmes, communiquent des informations au public et s'adaptent aux nouveaux aménagements. L'introduction progressive peut être décisive pour la réussite du programme, qu'il soit volontaire ou obligatoire. A l'inverse, la mise en œuvre d'un programme de reprise relevant de la REP sur une période courte (18 mois, par exemple) peut entraîner des surcoûts (voir dans l'annexe 12 les enseignements tirés du DSD allemand). Il conviendrait d'aménager suffisamment de temps pour la mise en place des mécanismes nécessaires au bon fonctionnement du programme, sachant qu'une introduction progressive peut réduire les coûts de mise en œuvre. En revanche, l'étalement sur une période trop longue (10 ans, par exemple) peut nuire au dynamisme du programme. L'expérience montre que dans ce cas, le processus risque fort de s'essouffler, voire de s'enliser.

7.9 Premiers pas

Les projets pilotes peuvent être utiles pour mettre à l'essai une stratégie de REP à petite échelle. Ils peuvent procurer des informations essentielles à l'évaluation, mettre en évidence les principaux problèmes posés par l'approche choisie, informer sur la REP et favoriser la recherche de consensus entre les acteurs de la chaîne de produit.

Les projets pilotes peuvent aider à repérer les points qui doivent être optimisés concernant le programme, les objectifs et contingents, le champ d'application, la collecte de données et, dans

certains cas, la gestion de l'OPR. Cette phase d'étude peut s'inscrire dans le cadre du processus d'introduction progressive.

7.10 Evaluation

A l'issue d'une période de deux ans, on est en mesure d'évaluer si un programme remplit ses objectifs ou s'il y a lieu de procéder à des ajustements de mi-parcours. Le bilan du programme peut être évalué par rapport aux critères énoncés dans le chapitre 1 : efficacité pour l'environnement, efficacité économique, acceptabilité politique, facilité de mise en œuvre administrative et influence positive sur l'innovation. Ces critères servent au départ à aider les décideurs à déterminer s'il y a lieu d'appliquer la REP et comment, mais les participants aux ateliers sur la REP se sont accordés à estimer qu'ils étaient polyvalents et pouvaient être utiles à différents stades du processus de décision et d'évaluation. Les programmes de REP, qu'ils soient volontaires ou obligatoires, devraient être conçus de façon à pouvoir être modifiés et adaptés au fil du temps afin de s'assurer qu'ils continuent de répondre aux buts fixés sur le plan national et aux objectifs qui leur ont été assignés.

Efficacité pour l'environnement. Il s'agit d'un objectif premier de la REP. Il est atteint si le programme de REP répond aux buts et objectifs qui lui ont été assignés. La mise en œuvre devrait être évaluée essentiellement par rapport aux résultats obtenus (par exemple, la quantité de déchets réorientés, la réduction des déchets voués à l'élimination finale ou l'émergence de nouvelles conceptions des produits). Le programme a-t-il permis d'atteindre les objectifs de la REP, comme la réduction des déchets destinés à l'élimination finale ou l'augmentation du nombre de produits qui n'utilisent plus de substances toxiques ou consomment moins de matières premières ?

Efficacité économique. Quel est le coût du système (établissement, frais de fonctionnement, coûts d'administration, etc.) ? Quels sont les coûts de mise en conformité pour les producteurs et comment sont-ils répercutés ? En outre, il serait utile à ce stade d'examiner les coûts de transaction ou de transition pour se faire une idée plus précise des coûts à long terme.

Influence positive sur l'innovation. Le système a-t-il contribué à faire évoluer en amont la conception des produits ? Y a-t-il eu des progrès en matière de technologie ou de gestion ?

Acceptabilité politique. Quel est le degré de participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre du système ? Quel est le degré d'acceptabilité sociale ? Le processus d'élaboration du système était-il transparent et objectif ? Le fonctionnement du système est-il transparent ?

Facilité de mise en œuvre administrative. Combien coûtent l'exécution du programme et les mesures visant à en faire respecter les dispositions ? La mise en œuvre et l'intégration du programme se sont-elles faites en douceur (de façon efficiente) ? Les producteurs ont-ils été convenablement informés de leurs obligations ? Quels ont été les coûts d'information et de formation des producteurs et du public dans le cadre du programme ? Le programme est-il compatible avec les cadres institutionnels locaux ou nationaux ?

7.11 Dimension internationale

Dans une perspective internationale, les gouvernements qui mettent en place un programme de REP devraient tenir compte des aspects suivants :

- Au moment de choisir un instrument et/ou de concevoir un programme, un examen des programmes, buts et objectifs adoptés par d'autres pays peut fournir des enseignements utiles pour éviter certains écueils.
- Une coopération avec les pays voisins s'impose s'agissant des marchés de matières secondaires et de la capacité de recyclage.
- Il importe de partager les résultats du programme et les enseignements tirés.
- La communication entre l'ensemble des parties prenantes et acteurs de la chaîne de produit, à l'échelle nationale et internationale, doit être encouragée.
- Les possibles effets de distorsion du programme sur les échanges et la concurrence doivent être étudiés attentivement.

7.12 Mesure des progrès accomplis et des résultats obtenus

L'évaluation des programmes environnementaux peut faire appel à des mesures aussi bien qualitatives que quantitatives. Les secondes interviennent en cas de variation mesurable de la qualité de l'environnement à la suite de la mise en œuvre d'un programme de REP. Par exemple, la réduction du volume des emballages se prête à une mesure quantitative. Les évolutions qualitatives sont moins tangibles et plus difficiles à mesurer en raison de leur caractère subjectif. C'est le cas, par exemple, de la baisse des risques pour la santé et de l'amélioration de l'état de l'environnement.

Le suivi doit faire partie intégrante de tout programme de REP, car il permet un retour d'informations permanent. Ces informations peuvent porter sur les résultats obtenus et sur l'efficacité des politiques (par exemple, pour déterminer si une politique doit être plus sévère ou si certaines prescriptions doivent être modifiées ou supprimées). On trouvera ci-dessous des exemples de mesures de l'efficacité que les pouvoirs publics peuvent intégrer dans un programme de REP. Pour la plupart de ces mesures, il faut le cas échéant des données de référence, lesquelles peuvent être obtenues à partir de sources comme les inventaires des émissions et des transferts de matières polluantes (IETMP).

7.12.1 Mesures quantitatives

a) Ressources

- La quantité de matières toxiques contenues dans les produits a-t-elle baissé ?
- Utilise-t-on des matières plus faciles à recycler dans la fabrication des produits ?
- Quel est l'apport de matières premières par unité de produit ? Dans quelles proportions l'utilisation de matières premières dans les produits a-t-elle reculé par unité produite ?
- Quel est le pourcentage de matières recyclées (secondaires) utilisées dans les produits par unité produite ?
- A combien s'établit la consommation totale d'énergie par unité produite ?
- Quelle est la part des produits de base provenant de sources durables ?

b) *Réduction de la quantité/prévention de la production de déchets*

- La quantité de déchets voués à l'élimination finale a-t-elle baissé ? Quelle est la quantité totale de déchets par unité produite ?
- Quelle est la quantité totale de déchets solides par unité produite ?
- Quelle est la quantité totale de déchets dangereux par unité produite ?
- Dans quelles proportions la production de déchets dangereux a-t-elle baissé par unité de produit ?

Rejets polluants

- Quel est le volume de rejets polluants par unité produite ?

7.12.2 Mesures qualitatives

a) *Modification de la conception des produits*

- Combien de produits ont été repensés afin d'être plus respectueux de l'environnement (démontage plus aisé, teneur accrue en matières recyclées, utilisation moindre de matières toxiques, etc.) ?
- Quelles modifications ont été apportées aux produits afin de les rendre plus faciles à valoriser, à réutiliser ou à recycler ?
- Quel est le volume des matières toxiques (conformément aux lois et règlements en vigueur dans le pays) utilisées par unité ou produit ?

a) *Déchets*

- La qualité des déchets sélectionnés et triés en vue d'être valorisés ou recyclés s'est-elle améliorée ?
- Le risque que des déchets toxiques entrent dans les opérations d'élimination finale a-t-il diminué ?
- Les besoins en décharges et en incinérateurs ont-ils baissé ?

7.13 Enseignements et recommandations

Cette section présente une liste de recommandations importantes que les décideurs devraient prendre en compte après avoir choisi un type d'approche. Ces recommandations se fondent sur l'expérience acquise dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre de dispositifs de REP obligatoires et volontaires en Allemagne et aux Pays-Bas, mais elles valent pour l'ensemble des interventions des pouvoirs publics. (Pour en savoir plus sur les différentes méthodes employées en Allemagne, voir

l'annexe 14 ; par ailleurs, on trouvera dans l'encadre 13 les principales conditions d'application de la REP selon les Pays-Bas.)

1. **Fixer des objectifs chiffrés clairs.** Les objectifs chiffrés doivent être transparents et acceptables pour l'ensemble des parties concernées (industrie, consommateurs, organisations de citoyens pour la défense de l'environnement, groupes de défense des intérêts du public et autres).
2. **Tenir compte du fait qu'il n'existe pas une seule « bonne » approche.** Il existe tout un éventail de possibilités d'appliquer la REP, qui vont des programmes volontaires (à l'initiative de l'industrie) aux prescriptions obligatoires. L'approche dépendra des caractéristiques particulières des produits, de la structure du marché, des objectifs chiffrés, des prix des matières secondaires et d'autres facteurs.
3. **Prévoir des incitations financières.** L'internalisation des coûts de gestion des déchets crée des incitations claires en faveur de la modification de la conception des produits. Le producteur est celui qui a le plus d'influence sur la conception des produits.
4. **Veiller à la neutralité par rapport à la concurrence.** Le cadre du programme de REP devrait être conçu de façon à exercer un effet aussi neutre que possible sur la concurrence.
5. **Adopter des solutions différentes selon les groupes de produits.** Dans cette optique, deux distinctions s'imposent de toute évidence : entre les produits à durée de vie courte et à durée de vie longue, et entre les déchets issus de la production industrielle et ceux produits par les ménages ordinaires. Chaque groupe de produits subit des influences différentes et présente des caractéristiques particulières qui doivent être prises en compte dans le processus de décision.
6. **Etablir une différenciation selon les matières.** Lors de l'élaboration d'un programme de REP, il convient de prévoir des incitations en faveur de la modification de la conception des produits et de leur composition (utilisation de matières secondaires à la place des matières premières). Ces incitations doivent être coordonnées avec les buts de l'action des pouvoirs publics et les objectifs du programme.
7. **Encourager la concurrence dans le secteur de la gestion des déchets.** La concurrence est nécessaire à la maîtrise des coûts de traitement des déchets. A l'opposé, l'absence de concurrence peut pousser à la hausse les coûts de collecte, de tri et de traitement, ce qui peut poser des problèmes à une entreprise obligée de négocier certaines de ces prestations pour ses produits. Faute d'un degré suffisant de concurrence, certains producteurs risquent d'être désavantagés du fait des coûts élevés qu'ils sont obligés de supporter pour l'enlèvement, le tri et le traitement des produits en aval de la consommation.
8. **Susciter la participation des consommateurs.** Les programmes de REP visant les déchets ménagers (emballages, bouteilles, piles, etc.) sont fortement tributaires de la participation des consommateurs. La sensibilisation et l'information en matière d'environnement constituent des ingrédients fondamentaux pour tout programme de REP. En outre, il est impératif que le dispositif soit **pratique pour les consommateurs**, c'est-à-dire que ceux-ci puissent accéder facilement aux points de collecte et de recyclage (par exemple, en disposant des bornes aux endroits opportuns, en assurant le ramassage, etc.). Il convient de réduire autant que possible les obstacles à la participation des consommateurs.

9. **Recourir à l'analyse du cycle de vie.** L'analyse du cycle de vie peut contribuer à rendre un programme plus acceptable et aboutir à une optimisation des caractéristiques environnementales des produits concernés.
10. **Assurer le suivi.** Surveiller la mise en conformité est nécessaire pour faire pression en faveur de la réalisation des objectifs et, partant, concrétiser les avantages escomptés. L'exemple de l'Allemagne montre que faute d'un mécanisme de suivi, on obtient des résultats limités. Ce constat a été corroboré par des programmes entièrement volontaires.

Afin d'accroître l'efficacité d'un programme de REP, deux autres recommandations doivent être formulées :

11. **Optimiser les coûts de recyclage (y compris les coûts de démontage).** Dès la phase de conception du programme, il importe de tenir pleinement compte des caractéristiques des produits et d'autres problèmes tels que les produits orphelins et existants. Un mécanisme de retour d'informations, permettant d'obtenir des données essentielles sur les coûts des activités de recyclage et de démontage, peut être créé pour faciliter l'identification des points à améliorer.
12. **Tenir compte du système de gestion des déchets en place.** Cet aspect revêt une grande importance lors de l'élaboration d'un programme de REP. Les communes sont souvent dotées d'un système qui pourrait continuer de fonctionner et remplir les autres fonctions requises (grâce à des ressources financières fournies dans le cadre du programme de REP). Dans le même ordre d'idées, il importe que le programme de REP n'entrave pas le bon fonctionnement d'éventuels programmes de recyclage existants.

Encadré 13

Les principales conditions d'application de la REP selon les Pays-Bas

1. Le **cadre d'action** doit être **clair** et assorti d'objectifs environnementaux officiels, y compris chiffrés.
2. **L'objectif et les moyens** de l'atteindre doivent être clairs.
3. Les **responsabilités** doivent être clairement définies. La responsabilité finale doit incomber à une seule partie.
4. **Incitations** et **moyens d'assurer le respect** doivent être définis.
5. La **concurrence** doit être encouragée.
6. Le système doit être à l'abri de tout risque de dysfonctionnement
 - Définir et préciser les **obligations de chacun**
 - Assurer un **suivi** adéquat du programme
 - Contrôler le **respect**

Source : Kees Clement, Ministère de l'environnement des Pays-Bas, document présenté à l'atelier « Responsabilité élargie des producteurs et politique de minimisation des déchets à l'appui de la viabilité écologique », tenu du 4 au 7 mai 1999 à Paris.

7.14 Résumé : liste des points à prendre en considération

1. Le programme de REP sera-t-il *obligatoire ou facultatif* ? Ou bien, s'agit-il d'engager des efforts pour réduire les obstacles potentiels à l'essor des programmes volontaires à l'initiative de l'industrie ? Si le programme est obligatoire, comment fera-t-on respecter ses dispositions ? S'il est volontaire, comment en assurera-t-on le suivi ? Qui procédera à la mise en œuvre administrative du programme et de quelle façon (publication d'instructions, mise en application, collecte de données, suivi, etc.) ?
2. Quels sont les *programmes volontaires de REP* qui ont été mis en place à l'initiative de l'industrie ? Quel est le pourcentage des produits visés qui est pris en charge par ces programmes ?
3. Lors du choix d'un mode d'action en matière de REP, les décideurs devraient tenir compte des possibles *coûts de transaction* liés à la mise en œuvre et au fonctionnement du programme.
4. Quelles sont les *données* qui devront être notifiées, et sous quelle forme ? A qui ces données seront-elles communiquées ?
5. Un mécanisme doit être mis en place pour assurer le *suivi* du programme de REP et pour l'évaluer par rapport à ses buts et objectifs, ainsi que par rapport aux objectifs généraux du développement durable.
6. Grâce à une *mise en œuvre progressive* du programme de REP, on peut s'assurer que les capacités créées sont suffisantes et que les parties concernées ont assimilé leur rôle.
7. Le programme doit posséder une certaine *souplesse* afin de pouvoir répondre à l'évolution des circonstances et des besoins (en matière de nouvelles technologies, de développement des marchés du recyclage et des matériaux, etc.).
8. L'*évaluation du programme* permet de déterminer s'il fonctionne de manière satisfaisante et d'établir dans quels domaines des corrections à mi-parcours sont possibles. Elle devrait se rapporter directement aux objectifs nationaux en matière d'environnement et aux objectifs propres au programme.
9. Les points suivants se dégagent des *recommandations et enseignements tirés des programmes de REP* : (i) il convient de définir des objectifs clairs ; (ii) il n'existe pas en matière de REP une seule « bonne » approche qui soit applicable à tous les produits, groupes de produits ou flux de déchets ; (iii) des incitations financières doivent être mises en place ; (iv) le programme de REP devrait exercer le moins possible d'effets sur la concurrence ; (v) il existe différentes solutions pour les divers groupes de produits ; (vi) il convient d'établir une différenciation entre les matières au moyen d'incitations ; (vii) la concurrence doit être encouragée dans le secteur de la gestion des déchets ; (viii) il importe de susciter la participation des consommateurs ; (ix) il convient de recourir à l'analyse du cycle de vie ; (x) le suivi est indispensable ; (xi) l'optimisation et l'internalisation des coûts de recyclage doivent être favorisées ; et (xii) le système existant de gestion des déchets doit être pris en compte.

CHAPITRE 8 :

ACTIVITÉS FUTURES

8.1 Suite des travaux

Le principe de REP inspire de plus en plus une nouvelle génération de politiques de prévention de la pollution axées non plus sur les installations de production, mais sur les produits. La REP n'en est qu'à ses débuts, mais elle constitue un instrument important au moment où les pouvoirs publics recherchent de nouveaux moyens pour faire face aux problèmes liés à l'accroissement des déchets et à l'aggravation de la pollution. Ce manuel d'orientation propose aux gouvernements désireux de mettre en application la REP un point de départ et un guide de référence. Néanmoins, il est d'autres questions et aspects qu'il conviendrait le cas échéant d'explorer et d'étudier plus avant pour apporter les réponses voulues aux décideurs qui envisagent d'appliquer la REP à d'autres produits, groupes de produits et flux de déchets. Les paragraphes suivants présentent un certain nombre d'activités qui peuvent être menées par les pays Membres individuellement ou dans le cadre de l'OCDE.⁴⁶

1. ***Applicabilité des instruments de REP à différents produits, groupes de produits, secteurs ou flux de déchets.*** La REP est-elle plus efficace dans le cas de certains produits, groupes de produits ou flux de déchets ? Si oui, lesquels ? Quels sont les instruments qui fonctionnent généralement mieux que les autres pour atténuer les pressions environnementales mises en évidence, et pourquoi ? Ces questions ont été fréquemment soulevées par les participants aux ateliers de la troisième phase des travaux sur la REP. Une étude examinant plus en détail tous ces aspects pourrait fournir aux pays de l'OCDE des orientations supplémentaires au sujet des instruments les mieux adaptés à certains produits ou flux de déchets. Cette étude pourrait, en ce qui concerne l'élaboration et le fonctionnement des programmes de REP, prendre en compte ou appliquer les matrices d'aide à la décision présentées dans l'encadré 4.
2. ***Produits orphelins et existants.*** Si la question des produits orphelins et existants est abordée dans ce manuel (chapitre 6), de nombreuses facettes de cette problématique complexe restent encore à étudier de manière approfondie. Alors que les gouvernements font appel à différents instruments pour appliquer la REP se pose le problème du financement du traitement de ces produits, ainsi qu'un certain nombre d'autres questions liées à la conception des différents produits et aux forces du marché qui agissent sur chacun d'eux. Par exemple, dans le cadre d'une proposition concernant les produits électriques et électroniques, l'UE a préconisé d'internaliser les coûts de traitement des produits orphelins et existants dans les prix des

⁴⁶ Il importe de noter que le fait de suggérer des travaux de recherche complémentaires n'enlève rien à l'utilité et à l'importance de la REP. Il s'agit plutôt, par ces travaux, de cerner plus précisément dans quelles circonstances et pour quels groupes de produits la REP sert le mieux les priorités et les objectifs en matière d'environnement.

produits. A l’opposé, la législation japonaise sur le recyclage des produits électriques et électroniques prévoit que le dernier propriétaire paie une redevance à la fin de la vie utile du produit (voir l’encadré 10).

La réalisation d’une étude permettrait d’obtenir des indications plus détaillées concernant cet aspect et de mettre en évidence (et de comparer) dans quelle mesure et de quelle façon les programmes de REP en place traitent la question des produits orphelins et existants. Il serait ainsi possible d’élaborer des options plus viables par rapport aux différents groupes de produits (à durée de vie courte et longue) et à leurs caractéristiques inhérentes.

Parmi les aspects susceptibles d’être examinés, on peut citer des variables comme les forces du marché, la durabilité des produits, la mise en place ou non de fonds spéciaux et la question de savoir s’il convient de créer un organisme spécial pour prendre en charge les produits des entreprises qui ont cessé leur activité.

3. ***Politique intégrée de produits.*** La politique intégrée de produits est un concept nouveau qui a inspiré tout un éventail de politiques visant les produits apparues depuis une dizaine d’années. Le développement de ce concept soulève la question de son interfonctionnement avec la REP. A mesure que la politique intégrée de produits sera mieux définie et acceptée dans les pays de l’OCDE, ces liens devraient être examinés et précisés.
4. ***Méthodes de financement. La réalisation d’une étude de cas sur les activités récentes de mise en œuvre de la REP, dans le cadre d’initiatives volontaires de l’industrie et de programmes obligatoires,*** permettrait d’obtenir de précieuses indications sur les modes de financement effectifs et possibles de la REP. Deux aspects clés devraient être examinés : quels sont les mécanismes de financement utilisés, et le programme induit-il une internalisation des coûts ? La mise en évidence des méthodes de financement employées et de leur structure pourrait fournir aux pays de l’OCDE des informations nouvelles et importantes.
5. ***Nature et fonctionnement des programmes volontaires conduits par l’industrie.*** Des études de cas sur les programmes volontaires conduits par l’industrie pourraient apporter un éclairage utile sur leur fonctionnement et leurs effets. Elles pourraient porter notamment sur les aspects suivants : quels types de programmes volontaires ont vu le jour à l’initiative de l’industrie et pour quels produits ? Quels ont été leurs effets et leurs résultats ? Quels sont les facteurs qui ont poussé à leur mise en place ? De quelle façon la structure interne de l’entreprise influence-t-elle la mise en œuvre d’un programme de REP ? Quels enseignements peut-on tirer de ces expériences ? Que peuvent faire les pouvoirs publics pour favoriser l’adhésion aux programmes qui donnent de bons résultats ? Quels sont les obstacles ? Les études de cas pourraient examiner un éventail de programmes visant différents produits, groupes de produits et flux de déchets.
6. ***Effets potentiels du commerce électronique.*** L’essor du commerce électronique dans le monde a des répercussions sur la dynamique des marchés et les échanges de certains produits. Cette évolution pourrait avoir des conséquences importantes sur les politiques de protection de l’environnement comme la REP, et notamment des implications du point de vue de la conception des programmes. Des recherches pourraient être consacrées à des aspects particuliers, tels que les effets sur la répartition des responsabilités, les mouvements de produits (emballages, produits électroniques, etc.) et la structure des organisations de producteurs responsables.

7. **Mesure de l'efficacité des programmes.** Les moyens de mesure de l'efficacité sont examinés dans le chapitre 7. Des recherches complémentaires pourraient être engagées pour examiner l'applicabilité des méthodes de mesure dans le cadre de différentes approches de la REP.
8. **Définition des termes et obligations de notification.** L'établissement d'une liste de termes généralement convenus et d'une liste d'obligations de notification élémentaires pourrait aider les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de la REP. De tels travaux pourraient également être utiles aux entreprises multinationales, dont les obligations déclaratives au titre des programmes de REP varient selon les pays.

D'autres projets de recherche sont préconisés au niveau de l'OCDE :

- Une **enquête sur la mise en œuvre de la REP** dans les pays de l'OCDE. La dernière étude complète sur la REP a été achevée il y a cinq ans et il pourrait être opportun de procéder à sa mise à jour en recensant les pays qui appliquent la REP, ainsi que les instruments (ou panoplies d'instruments) utilisés et les produits, groupes de produits, secteurs ou flux de déchets visés. Il serait également envisageable d'examiner minutieusement les évolutions intervenues et en cours. On trouvera dans l'annexe 15 une matrice élaborée par Inform (Etats-Unis) qui pourrait servir de base ou de point de départ pour cette activité.
- Un projet destiné à définir **la terminologie de base et les obligations de notification fondamentales** pour des produits, groupes de produits ou flux de déchets particuliers concernés par la REP.
- Une analyse du **coût des possibilités de traitement** pour certains déchets ou flux de déchets prioritaires dans les pays de l'OCDE, dans l'optique de différents programmes de REP et des objectifs correspondants.
- Une enquête et un document de synthèse sur les **méthodes employées pour informer** le public sur les programmes de REP et lui donner accès à des données sur les résultats obtenus. Un guide des pratiques actuelles pourrait constituer une référence utile pour les décideurs.
- Un examen des possibilités de mettre en place des **stratégies communes** pour l'approvisionnement en matières de récupération dans l'OCDE.
- Une étude sur les **autres moyens d'action possibles** et sur leurs avantages et inconvénients par rapport à la REP, compte tenu de la politique de la concurrence et des critères d'efficacité pour l'environnement et d'efficience économique développés dans la section 3.9 du présent manuel.

8.2 Conclusion

La REP offre aux gouvernements un moyen d'action pour s'attaquer aux pressions exercées sur l'environnement par les produits en aval de la consommation. Elle peut apporter une contribution de poids à l'accroissement du rendement d'utilisation des ressources, en permettant d'exploiter au mieux les matières vouées à la mise en décharge ou à l'incinération, et inciter parallèlement les concepteurs à opter pour des matériaux plus faciles à réutiliser et à recycler. La REP envoie aux producteurs des signaux qui les encouragent à réduire l'utilisation de matières premières vierges par un recours accru

aux matières recyclées ou à réutiliser les mêmes produits (récipients de boissons). De ce fait, elle est de nature à appuyer les efforts menés par les pays Membres de l'OCDE pour progresser sur la voie de la protection de l'environnement et du développement durable.

A l'heure actuelle, les pays de l'OCDE s'orientent vers l'application de la REP à un plus grand nombre de produits, groupes de produits et flux de déchets. Dans les pays Membres, la responsabilité élargie des producteurs concerne de nombreux produits et flux de déchets : automobiles, pneumatiques, récipients de boisson (y compris en plastique et en PET), déchets de construction, appareils photos jetables, rasoirs jetables, sacs à provisions, huiles minérales, huiles moteurs usagées, frigorigènes appauvrissant la couche d'ozone, nappes et serviettes en papier, assiettes en carton et couverts en plastique, piles et batteries (HgOx, NiCd et plomb), ameublement, textiles. Avec l'essor de l'informatique, de la téléphonie mobile et d'autres technologies, la tendance est à l'élargissement de l'application de la REP à d'autres produits, groupes de produits et flux de déchets, dont les appareils électriques et électroniques.

La REP peut passer par un large éventail d'approches qui vont des initiatives entièrement volontaires aux programmes obligatoires. Jusqu'à présent, les pays Membres de l'OCDE ont procédé de façon disparate dans ce domaine. En marge des efforts menés par les pouvoirs publics, l'industrie tend à prendre des initiatives volontaires pour certains produits ou groupes de produits. La plupart des programmes de REP mis en place jusqu'à présent portent sur la reprise des produits et sont assortis d'objectifs de recyclage ou de réutilisation. A mesure que l'application de la REP s'étend à d'autres groupes de produits et/ou flux de déchets, il conviendrait de recourir à d'autres instruments ou panoplies d'instruments pour mettre en œuvre la responsabilité élargie des producteurs.

REFERENCES

- ACKERMAN, F., J. Stutz, M. Breslow et D. Samuels (1992), *Feasibility of Volume-based Collection Fees for Private Waste Haulers*, Tellus Institute, Etats-Unis.
- ACTE FINAL reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, 1994.
- ALTER, Harvey (1991), *The Future Course of Solid Waste Management in the US*, Waste Management and Research No. 9, Etats-Unis.
- BEEDE, David N. et David E. Blom (1995), *The Economics of Municipal Solid Waste*, The World Bank Observer No. 10.
- BREWER, Chip (1997), *Presentation at OECD EPR Workshop*, décembre, Ottawa.
- BRUVOLL, Annegrete (1998), *Costs of Alternative Policies for Paper and Plastic Waste*, Statistics Norway.
- CLEMENTS, Kees (1998), *Extended Producer Responsibility: Conditions for a Successful Policy. Some Experiences in the Netherlands*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1998 à Washington.
- COMMISSION EUROPEENNE, DG XI (1998), *Integrated Product Policy, A study analysing national and international developments with regard to Integrated Product Policy in the environment field and providing elements for an EC policy in this area*, Bruxelles.
- COSSY, Mireille (1998), *Extended Producer Responsibility and WTO Rules: An Introduction*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en mai 1998 à Helsinki.
- DAVIS, Gary A. et Catharine Wilt (1995), *Extended Producer Responsibility: A New Principle for a New Generation of Pollution Prevention*, Center for Clean Products and Clean Technologies, Etats-Unis.
- DAVIS, Gary A. (1999), *Principles of Extended Producer Responsibility*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP et la politique de minimisation des déchets à l'appui de la viabilité écologique, tenu en mai 1999 à Paris.
- ECONOMIDES, Nicholas (1994), *The Incentive for Vertical Integration*, EC-94-05, Etats-Unis.
- EUROPEAN COMMITTEE (1998), *EU Committee Position Paper on Integrated Product Policy – Preliminary Views*, Bruxelles.

- FENTON, Robert et John Sinclair (1996), *Towards a Framework for Evaluating Packaging Stewardship Programmes*, Canada.
- FENTON, Robert W et John Sinclair (1997), *Roles and Structure of Producer Responsibility Organisations*, Canada.
- FISHBEIN, Bette K. (1995), *Challenging the Throwaway Society: An Update on Germany's Packaging Laws*, Inform, Inc.
- FISHBEIN, Bette K. (1998), *EPR: What Does it Mean? Where is it Headed? P2: Pollution Prevention Review*, Vol. 8, Etats-Unis.
- FISHBEIN, Bette K. (2000), *The Internet and E-commerce: A New Imperative for EPR*, INFORM, Etats-Unis.
- GODDARD, Hayes C. (1995), *The Benefits and Costs of Alternative Solid Waste Management Polices*, Resources, Conservation and Recycling, 13, pages 183-213, Etats-Unis.
- HANNISH, Carola (2000), *Is Extended Producer Responsibility Effective?* Environmental Science & Technology V. 34, Number 7, 170-175, Etats-Unis.
- HARDIN, Garrett (1968), *Tragedy of the Commons*, Science, 162, 1243-1248, Etats-Unis.
- HARRINGTON, Winston, Richard D. Morgenstern et Peter Nelson (2000), *On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates*, Journal of Policy Analysis and Management, 297-322, Etats-Unis.
- HEISKANEN, Eva, Anna Karna, Mari Niva, Paivi Timonen, Elisabeth Munck af Rosenschold, Lena Pripp, Ake Thidell (1998), *Environmental Improvement of Product Chains*, Conseil nordique.
- JAECKEL, Dr. Ulf D. (1997), *EPR in Germany*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1997 à Ottawa.
- JAECKEL, Dr. Ulf D. (1998), *EPR in Germany – Key Elements*, atelier de l'OCDE sur la REP, décembre 1998, Washington.
- KEMP, R., A. Olsthoorn, F. Oosterhuis et H. Verbruggen (1991), *Instruments to Promote Environmental Technology*, Pays-Bas.
- KITABA, Takashi (1998), *From Pre-production Stage to Post-consumption Stage -- Japan's Approach for EPR*, communication à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1998 à Washington.
- LIFSET, Reid (1993), *Take it Back: Extended Producer Responsibility as a Form of Incentive-Based Environmental Policy*, Journal of Resource Management and Technology, Vol. 21, No. 4, Etats-Unis.
- LIFSET, Reid (1994), *Extending Producer Responsibility in North America: Progress, Pitfalls, and Prospects in the Mid-1990s*, Proceedings of the Symposium on Extended Producer Responsibility, novembre 1994, Washington.

- LIFSET, Reid et D.R. Lombardi (1997), *Who Should Pay? And Why? Some Thoughts on the Conceptual Foundations for the Assignment of Extended Producer Responsibility*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1997 à Ottawa.
- LINDHQVIST, Thomas (1998), *What is Extended Producer Responsibility? In Extended Producer Responsibility as a Policy Instrument -What is the Knowledge of the Scientific Community?* International Seminar, mai, Lund.
- LINDHQVIST, Thomas (2000), *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*, thèse de doctorat, Université de Lund, Suède.
- MIRANDA, Marie-Lynn, James N. Miller et Timothy C. Jacobs (2000), *Talking trash about landfills using quantitative scoring schemes in landfill siting processes*, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19, No. 1, Etats-Unis.
- OCDE (1975), *Le principe pollueur-payeur*.
- OCDE (1989), *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*.
- OCDE (1992a), *Le principe pollueur-payeur*,
- OCDE (1992b), *Technology and Environment, Government Policy Options to Encourage Cleaner Production and Products in the 1990s*.
- OCDE (1993), *L'application des instruments économiques à la gestion des déchets d'emballage : aspects pratiques concernant les redevances sur les produits et les systèmes de consignation*, Monographies sur l'environnement, n° 82.
- OCDE (1994), *Gérer l'environnement : le rôle des instruments économiques*.
- OCDE (1995a), *Les écotaxes dans les pays de l'OCDE*.
- OCDE (1995b), *Responsabilité élargie des producteurs (REP) dans les pays de l'OCDE. Phase I. Stratégies juridiques et administratives dans les pays Membres et options politiques dans le cadre des programmes de REP*.
- OCDE (1996), *Séminaire de Washington sur la minimisation des déchets*, Volume I, *Cinq flux de déchets à réduire*, et Volume II, *Quelles politiques, quels outils ?*
- OCDE (1998a), *Les instruments économiques pour le contrôle de la pollution et la gestion des ressources naturelles dans les pays de l'OCDE : un examen d'ensemble*.
- OCDE (1998b), *Executive Summary, Phase 2 on Extended and Shared Producer Responsibility: Evaluation of Concepts, Approaches, and Progress Towards Equitable and Efficient Implementation*.
- OCDE (1998c), *Extended Producer Responsibility Phase 2: Case Study on the Dutch Packaging Covenant*.

- OCDE (1998d), *Extended Producer Responsibility Phase 2: Case Study on the German Packaging Ordinance*.
- OCDE (1998e), *Extended and Shared Producer Responsibility Phase 2: Framework Report*.
- OCDE (1999a), *Les meilleures politiques pour les petites et moyennes entreprises*.
- OCDE (1999b), *Les instruments économiques pour le contrôle de la pollution et la gestion des ressources naturelles dans les pays de l'OCDE : un examen d'ensemble [ENV/EPOC/GEEI(98)35/Rev1/FINAL]*.
- OCDE (1999c), *Le projet triennal de l'OCDE sur le développement durable : Rapport d'étape*.
- OCDE (1999d), *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement. Analyse et évaluation*.
- OCDE (à paraître en 2001), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE*.
- OMC (1994), Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.
- PALMER, Karen et Margaret Walls (1998), *Extended Product Responsibility: an economic assessment for alternative policies*, Resources for the Future, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1998 à Washington.
- PARKER G. (1997), *EPR*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1997 à Ottawa.
- Rapport de l'Organe d'appel (1996), *Etats-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, adopté le 20 mai 1996, WT/DS2/9, paragraphe 6.9.
- Rapport du Groupe spécial (1989), *Etats-Unis – L'article 337 de la loi douanière de 1930*, adopté le 7 novembre 1989, BISD 36S/345, paragraphe 5.11.
- Rapport du Groupe spécial (1992), *Canada – Importation, distribution et vente de certaines boissons alcooliques par les organismes provinciaux de commercialisation*, adopté le 18 février 1992, BISD 39S/27.
- Rapport du Groupe spécial (1994), *Etats-Unis – Restrictions à l'importation de thon*, diffusé le 16 juin 1994, non adopté, DS29/R.
- SCARLETT, Lynn (1997), *Extended Producer Responsibility: Theory and Practice*.
- SCARLETT, Lynn (1998), *Waste Minimization, Resource Conservation, and Environmental Progress: Voluntary Models of Shared Responsibility*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1998.
- SCARLETT, Lynn, Richard McCann, Robert Anex et Alexander Volokh (1997), *Packaging, Recycling, and Solid Waste*, Policy Study, 223, Reason Foundation.
- SHOJI, Mikio (1998), *Japanese Industry Views on Waste Management*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1998 à Washington.

- TANAKA, Masaru (1998), *Waste Management and EPR Practices in Japan*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1998.
- TAYLOR, Nelson, SOFRES Consulting (2000), *Cost efficiency of packaging recovery systems: the case of France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom*.
- TIMONEN, Paivi (1997), *Consumers as Co-producers*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en décembre 1997 à Ottawa.
- WINSLOW, Terry (1998), *Competition Policy, Competition Law, and Extended Producer Liability*, document présenté à l'atelier de l'OCDE sur la REP tenu en mai 1998 à Helsinki.
- WYLYNKO, Bradley D. (1998), *Beyond Command and Control: Principles for a New Environmental Regulatory Strategy*, projet, mars.

ANNEXE 1 : PRODUCTION D'ORDURES MÉNAGÈRES DANS L'OCDE

Figure 1. Production d'ordures ménagères dans les régions de l'OCDE

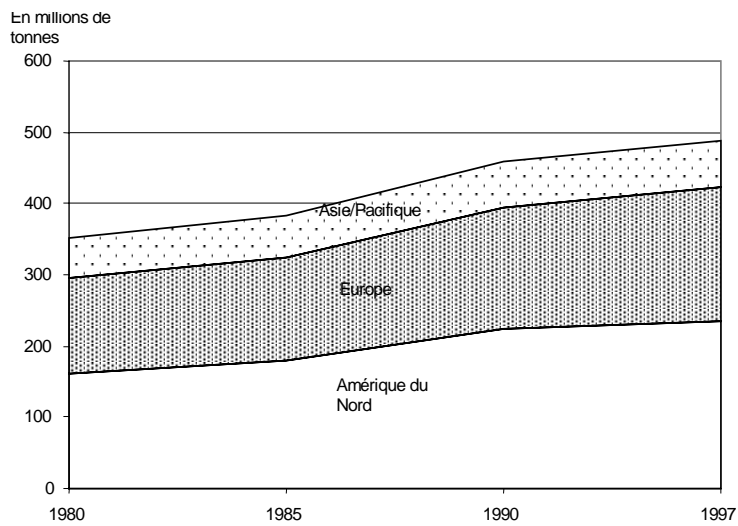
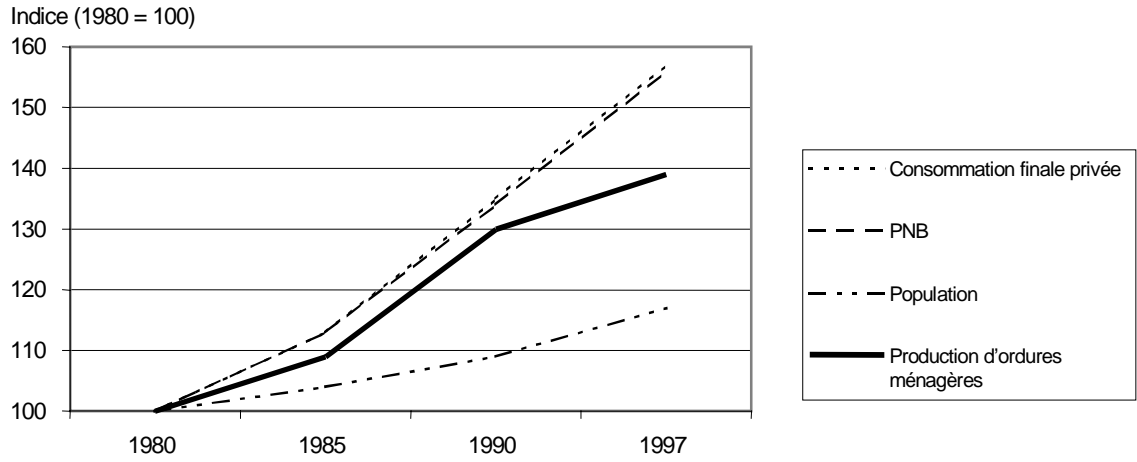
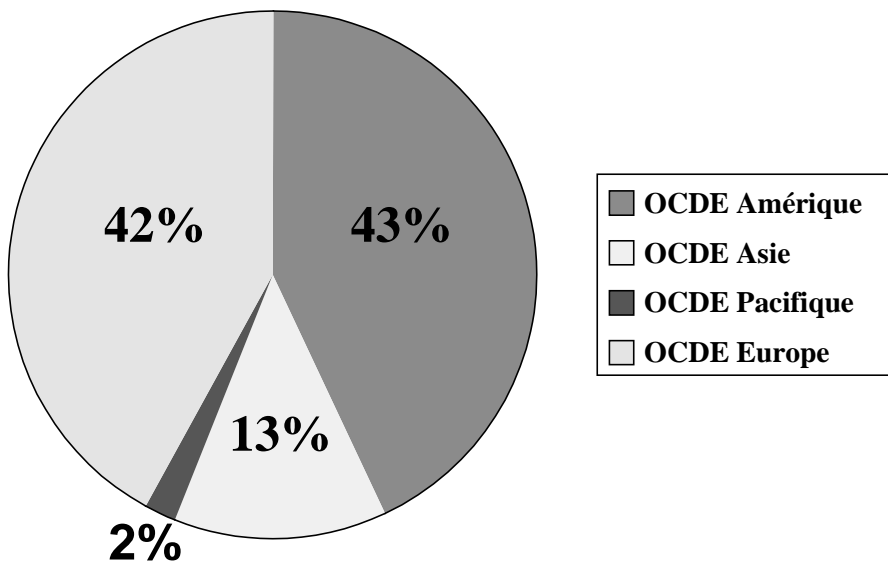


Figure 2. Tendances comparées des pays de l'OCDE



Source : OCDE, 2000.

Figure 3. Production d'ordures ménagères en 1997, (541 millions de tonnes)



Source : OCDE, 2000.

ANNEXE 2 : DÉFINITIONS DES TAXES ET REDEVANCES LIÉES À L'ENVIRONNEMENT

Les définitions suivantes sont tirées du document de l'OCDE, Les instruments économiques pour le contrôle de la pollution et la gestion des ressources naturelles dans les pays de l'OCDE : Un examen d'ensemble, 1999 [ENV/EPOC/GEEI(98)35/REV1/Final].

Taxes

Selon la classification de l'OCDE (utilisée dans la publication annuelle de l'OCDE intitulée *Statistiques des recettes publiques*), les impôts ou taxes désignent des « versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques. Les impôts n'ont pas de contrepartie en ce sens que, normalement, les prestations fournies par les administrations au contribuable ne sont pas proportionnelles à ses versements. »

Le terme « administrations publiques » désigne les « autorités supranationales, l'administration centrale et les organismes dont les opérations sont sous son contrôle effectif, les administrations régionales et leurs services, les organismes de sécurité sociale et les entités publiques autonomes, à l'exception des entreprises publiques ».

On notera qu'un impôt (sans contrepartie) *peut* être réservé pour une fin particulière, s'il est décidé qu'un certain pourcentage des recettes fiscales sera affecté à un usage précis (par exemple, quand une partie du produit de la taxe sur l'essence est destinée à financer la construction de routes).

Redevances/droits

La classification de l'OCDE utilise aussi les termes « droits » et « redevances d'utilisation » (par opposition à « impôts ») ainsi que « prélèvements », sans donner de définition précise de ces termes. Dans la pratique, les termes droits et redevances sont souvent utilisés de manière interchangeable. Aussi les droits et redevances seront-ils définis comme des versements obligatoires avec contrepartie, effectués au profit soit des administrations publiques, soit d'organismes n'appartenant pas aux administrations publiques, comme un fonds pour l'environnement ou une agence de gestion des eaux.

Le terme général de « prélèvement » pourrait être interprété comme couvrant tous les types de versements obligatoires.

On notera que, selon la classification de l'OCDE, il existe des « cas limites » dans lesquels un prélèvement peut être considéré comme étant « sans contrepartie », c'est-à-dire comme un impôt (si le versement est effectué au profit des « administrations publiques » par opposition aux droits ou redevances) :

- a) lorsque le prélèvement est très supérieur au coût de la prestation fournie ;
 - b) lorsque le redevable de la contribution n'est pas le bénéficiaire de la prestation correspondante (par exemple, un droit perçu sur l'abattage du bétail pour financer un service qui est fourni aux agriculteurs) ;
 - c) lorsque l'État ne fournit pas un service déterminé en contrepartie du droit qu'il perçoit, même si un permis est délivré à celui qui acquitte le droit (par exemple, lorsque l'État délivre un permis de chasse, de pêche ou de port d'armes qui ne sont pas assortis du droit d'utiliser une parcelle déterminée de terres appartenant à l'État) ;
 - d) lorsque les bénéficiaires de la prestation sont les personnes qui ont acquitté le droit, mais que la prestation dont chacun bénéficie n'est pas nécessairement en rapport avec le montant de ses propres versements (par exemple, le droit de commercialisation du lait acquitté par les fermiers qui sert à promouvoir la consommation de lait).
- Les **redevances sur les émissions** sont des versements directs fondés sur la mesure ou l'estimation quantitative ou qualitative du polluant considéré. Les *taxes* sur les émissions sont traitées séparément dans le relevé des taxes environnementales utilisées à des fins de lutte contre la pollution qui fait l'objet du chapitre 4.
 - Les **redevances d'utilisation** sont acquittées en contrepartie de services collectifs. Elles sont principalement utilisées par les collectivités locales comme un moyen de financement, par exemple pour la collecte et le traitement des déchets solides et des eaux usées. Dans le cas de la gestion des ressources naturelles, les **redevances d'utilisation** correspondent à des paiements effectués en contrepartie de l'utilisation d'une ressource naturelle (parc, infrastructure de chasse ou de pêche).
 - Les **redevances sur les produits** s'appliquent aux produits qui provoquent une forme de pollution à l'occasion de leur fabrication, de leur consommation ou de leur élimination (cas des engrais, des pesticides, ou des piles et batteries). Les redevances sur les produits sont destinées à modifier les prix relatifs des produits et/ou à financer des systèmes de collecte et de traitement.
 - Les **taxes** ou **impôts** sur la gestion des ressources naturelles sont des versements effectués sans contrepartie au titre de l'utilisation de ces ressources. Des informations sur ces instruments ont été recueillies à la faveur de l'enquête, mais les données sur les droits d'exploitation des ressources naturelles n'ont pas été prises en compte.
 - Les **permis, droits ou quotas négociables ou transférables** (aussi appelés « échanges de droits d'émission ») reposent sur le principe selon lequel toute augmentation des émissions imputables à une source déterminée ou à l'utilisation de celle-ci doit être compensée par une réduction équivalente, voire supérieure, des émissions. Les systèmes de permis négociables en vigueur se répartissent en deux grandes catégories, selon qu'ils sont fondés sur des crédits de réduction des émissions ou sur des allocations *ex ante* (plafonnement et échange).
 - La première méthode, qui s'appuie sur un scénario de « maintien des conditions actuelles », consiste à confronter le niveau de référence et le bilan effectif. Si un pollueur ou un utilisateur obtient des résultats plus satisfaisants que le niveau escompté, un « crédit » lui est accordé. Ce crédit peut être soit utilisé par l'intéressé lui-même, à l'emplacement actuel ou ailleurs, soit vendu à un autre dont les émissions dépassent le niveau de référence admis (vraisemblablement à un prix moins élevé que le coût encouru par l'acquéreur pour réduire ses propres émissions).

- La méthode de plafonnement et d'échange (« cap-and-trade ») consiste à fixer une limite globale d'émission ou d'utilisation (un « plafond ») et veut que tous les responsables d'émissions acquièrent une part de ce total avant de procéder à des rejets. Les parts peuvent être attribuées gratuitement par l'autorité environnementale compétente ou vendues aux enchères. Quelle que soit la formule retenue pour l'allocation initiale des parts, ceux qui les détiennent peuvent les utiliser comme des permis d'émission dans le cadre de la production actuelle, les réserver à un usage ultérieur (si la « mise en réserve » est autorisée) ou les échanger avec d'autres pollueurs.
- Les **systèmes de consigne** sont des versements effectués lors de l'achat d'un produit (emballage, par exemple). Le montant versé (la consigne) est remboursé, intégralement ou partiellement, lorsque le produit est restitué au négociant ou à une installation de traitement spécialisée.
- Les **paiements pour non-conformité**⁴⁷ sont perçus dans un cadre non pénal. Ils sont effectués par les pollueurs qui ne respectent pas les prescriptions et réglementations visant la protection de l'environnement. Ces paiements peuvent être proportionnels à certaines variables telles que les dommages imputables à la non-conformité, les bénéfices liés aux économies réalisées du fait de la non-conformité, etc.
- Les **cautions de bonne fin** : afin de garantir la conformité avec les réglementations imposées en matière d'environnement ou de ressources naturelles, les pollueurs ou les utilisateurs peuvent être tenus de verser une consigne, ou « caution ». Le remboursement a lieu lorsque la conformité est effective.
- Une **indemnisation** peut être versée en réparation de dommages causés par une activité polluante. Ces versements peuvent être effectués au profit des « victimes » (en cas de pollution chronique ou accidentelle) ou des pouvoirs publics. Ils peuvent s'inscrire dans le contexte de régimes de responsabilité et d'indemnisation particuliers, ou de fonds d'indemnisation financés au moyen de cotisations des pollueurs potentiels (fonds d'indemnisation des déversements accidentels d'hydrocarbures, par exemple).
- Les **subventions** correspondent à toutes les formes d'aides financières apportées, au titre de la protection de l'environnement, aux pollueurs ou aux utilisateurs de ressources naturelles : aides non remboursables et dons, prêts assortis de conditions libérales, allègements fiscaux, amortissements accélérés, etc. *L'enquête se limite aux aides financières qui visent la lutte directe contre la pollution ou la gestion des ressources naturelles. Les subventions économiques qui ne sont pas directement axées sur la lutte antipollution ou sur la gestion des ressources naturelles (notamment les subventions liées aux économies d'énergie) n'ont pas été prises en compte.*

47 Ni les paiements pour non-conformité ni les indemnisations ne peuvent être considérés comme des amendes, qui sont des sanctions légales forfaitaires.

ANNEXE 3 : RECYCLAGE DES PILES ET BATTERIES RECHARGEABLES AUX ÉTATS-UNIS

par C. Norman England (Président, CEO) Portable Rechargeable Battery Association, États-Unis

Ce rapport a été présenté à l'occasion de l'Atelier de l'OCDE sur la collecte et le recyclage efficaces des piles et batteries au nickel-cadmium (Ni-Cd), qui s'est tenu à Lyon en 1997. Il livre un exemple d'initiative de l'industrie qui propose des techniques de communication nouvelles et intéressantes.

L'industrie des piles et batteries rechargeables a connu des bouleversements au cours de ces dix dernières années. Cette période a débuté lorsque l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (US EPA) a modifié l'essai permettant de classer un déchet comme dangereux ou non dangereux. Du jour au lendemain, les petites piles sèches (étanches) Ni-Cd usagées sont passées de la catégorie « non dangereux » à « dangereux ». La fin de cette décennie a été marquée par la promulgation, l'année dernière [1996], de la **loi sur la gestion des piles et batteries rechargeables au mercure (Mercury-Containing and Rechargeable Battery Management Act)**, plus connue sous la dénomination de « loi sur le recyclage des piles et batteries » (Battery Recycling Act). Cette loi a, notamment, reclassé les piles et batteries comme « déchets universels ».

Auparavant, les piles et batteries rechargeables et les produits rechargeables de consommation courante étaient régis par un système complexe de lois des États, fédérales et internationales. Ces lois étaient destinées à appuyer la sécurité et le recyclage respectueux de l'environnement ou l'élimination appropriée des piles et batteries rechargeables ainsi que des produits qu'elles alimentent.

La promulgation de la loi sur la gestion des piles et batteries rechargeables au mercure témoigne d'une nouvelle approche fédérale envers le recyclage d'un produit de consommation courante : les piles et batteries Ni-Cd. La loi n'impose aucune obligation de collecte à l'industrie, pas plus qu'elle ne fixe des taux et des délais à respecter. En fait, elle facilite l'exécution d'un programme de collecte établi principalement à l'initiative du secteur privé, appuyé par une vaste campagne de sensibilisation financée par l'industrie en vue d'inciter les consommateurs à recycler.

Le programme est administré par la Rechargeable Battery Recycling Corporation (RBRC), une organisation à but non lucratif, dont le rôle se limite à encourager et à organiser la collecte séparée des piles et batteries Ni-Cd, soustrayant ainsi ces produits contenant des métaux lourds au flux de déchets municipaux.

Le programme de recyclage proposé par l'industrie des piles et batteries Ni-Cd dès 1993 et qui est aujourd'hui mis en oeuvre par la RBRC, avec l'aide de la Portable Rechargeable Battery Association (PRBA), est connu sous le nom de « **Charge Up to Recycle!** » (**Recharger et recycler!**) et contient plusieurs éléments clés qui figurent dans la réglementation de l'US EPA, dans diverses lois des États

des États-Unis sur le recyclage des piles et batteries Ni-Cd et dans la loi sur la gestion des piles et batteries rechargeables au mercure.

Il s'agit notamment des dispositions suivantes :

- obligations relatives à l'étiquetage uniforme des piles et batteries ;
- possibilité d'extraire les piles et batteries des produits ;
- réseau national de points de collecte ;
- réglementation facilitant la collecte des piles et batteries Ni-Cd destinées au recyclage ;
- campagne de sensibilisation largement diffusée pour encourager la participation du public ;
- création d'un mécanisme de financement pour le programme.

Le programme « Charge Up to Recycle! » propose divers plans de recyclage des piles et batteries Ni-Cd à l'intention des détaillants, des collectivités, des entreprises et des organismes publics, comme le Plan de recyclage pour les détaillants (plus de 20 000 participants), le Plan de recyclage pour les collectivités (300 inscrites) et le Plan de recyclage pour les entreprises et les organismes publics (1 000 inscrits). Ces dispositifs assureront un taux de restitution maximal des petites piles et batteries Ni-Cd de consommation courante.

La RBRC fait appel à des tierces parties (vendeurs) qui peuvent coordonner la logistique requise par la mise en oeuvre des programmes de collecte. Les contractants recensent et distribuent des kits de collecte et des manuels d'instruction, reçoivent les produits restitués, vérifient que les piles et batteries collectées sont triées correctement et organisent ensuite les expéditions. La RBRC a passé des contrats avec des opérateurs indépendants, pour que la répartition géographique des points de regroupement des piles et batteries usagées soit adéquate.

Pour le programme « Charge Up to Recycle! » aux États-Unis, les deux points de regroupement des piles et batteries Ni-Cd sont Kinsbursky Brothers à Anaheim, en Californie, et International Metals Reclamation Company (INMETCO) à Ellwood City, en Pennsylvanie. INMETCO est aussi le recycleur des piles et batteries Ni-Cd.

La RBRC conduit des campagnes de sensibilisation pour informer les consommateurs, les commerçants et les fabricants sur les activités de recyclage des piles et batteries menées dans le cadre du programme « Charge Up to Recycle! ». La sensibilisation des utilisateurs de piles et batteries Ni-Cd à l'importance du recyclage de ces produits et à l'existence d'un système de collecte est capitale pour la réussite du programme. Il est également nécessaire que ceux qui font fonctionner le système de collecte des piles et batteries, comme les commerçants et les coordinateurs à l'échelon des comtés et des municipalités, comprennent pleinement le fonctionnement du programme.

La pierre angulaire de la campagne de sensibilisation de la population est le système d'information de la RBRC, qui se compose d'un site Internet interactif (www.rbrc.org), d'une ligne de réponse par fax, et d'un numéro vert, 1-800-8-BATTERY.

Le site Internet et l'aide téléphonique renseignent les consommateurs sur le point de collecte des piles et batteries Ni-Cd le plus proche et leur dispensent des informations supplémentaires sur les activités

de la RBRC. Les détenteurs de piles et batteries à usage ménager qui appellent devront, par exemple, indiquer leur code postal ou ceux des environs. Le système indiquera ensuite au correspondant un point de collecte des piles et batteries de la RBRC, tel qu'un service municipal de gestion des déchets ménagers dangereux ou un commerçant.

Les commerçants ou les organismes publics qui souhaitent participer au programme peuvent utiliser le site Internet ou la ligne de fax pour obtenir des informations sur des activités particulières de la RBRC. Pour accéder au système de renseignements par fax, ils appellent à partir du combiné de leur fax et sélectionnent l'information voulue dans un menu. Les commerçants, par exemple, peuvent s'abonner pour participer au Plan de recyclage pour les détaillants ou demander des conteneurs de collecte supplémentaires. Les entreprises ou les municipalités peuvent également recevoir des informations qui les concernent par fax, comme la réglementation en vigueur, l'approbation des programmes pilotes dans leur État et les polices d'assurance de la RBRC.

Le programme prévoit l'établissement de différents plans pour recycler les piles et batteries Ni-Cd usagées collectées à partir de nombreuses sources, notamment les consommateurs, les commerçants, les distributeurs, les générateurs, les installations de recyclage du comté, les sites de collecte de déchets ménagers dangereux du comté, les points de regroupement et les centres de collecte de piles et batteries reconnus par les fabricants.

Les plans qui relèvent du programme sont décrits brièvement ci-dessous :

- **Plan de recyclage pour les détaillants :** En collaboration avec United Parcel Service (UPS), la RBRC a mis au point un plan de recyclage simple et pratique pour les commerçants qui vendent des piles et batteries Ni-Cd et des produits alimentés par ces dernières. La participation est gratuite. La RBRC fournit aux commerçants des conteneurs de collecte et d'expédition des piles et batteries Ni-Cd usagées, ainsi que des étiquettes affranchies portant l'adresse du destinataire des conteneurs, les instructions d'envoi, les consignes de sécurité, des brochures à distribuer sur le point de vente et des informations sur le programme. La RBRC finance le recyclage des piles et batteries; le commerçant n'a qu'à s'abonner.
- **Plan de recyclage pour les collectivités :** La RBRC informe les comtés et les municipalités de la procédure à suivre pour établir et mettre en oeuvre un programme de collecte des piles et batteries à usage ménager. La RBRC paie l'expédition des piles et batteries Ni-Cd, conformément au programme, et leur recyclage. Il appartient aux comtés de rassembler les piles et batteries à un point de regroupement et de vérifier qu'elles ont été correctement triées.
- **Plan de recyclage pour les entreprises et les organismes publics :** La RBRC informe les entreprises et les organismes publics des modalités à suivre pour mettre sur pied et exécuter un programme de collecte des piles et batteries. Elle offre un tarif réduit au minimum et uniforme pour les piles et batteries Ni-Cd expédiées vers son usine de recyclage selon les dispositions du programme. Les expéditeurs ne paient que le coût du transport. La RBRC couvre le recyclage.

Les piles et batteries Ni-Cd collectées dans le cadre du programme « Charge Up to Recycle! » sont recyclées par International Metals Reclamation Company (INMETCO) en Pennsylvanie occidentale. Filiale d'INCO, l'une des plus grosses entreprises minières et métallurgiques du monde, INMETCO est l'une des premières entreprises de recyclage de déchets contenant des métaux en Amérique du Nord.

INMETCO applique un procédé avancé de récupération des métaux à haute température, pour extraire le nickel, le fer et le cadmium contenus dans les piles et batteries. Le procédé est reconnu par l'US EPA comme étant la « meilleure technologie disponible avérée » pour recycler les piles et batteries Ni-Cd. Ainsi que l'a déclaré M. James Matthews, assistant adjoint de l'US EPA, « Aucun des sous-produits de cette usine n'est mis en décharge ».

Le nickel et le fer recyclés sont employés en sidérurgie dans la fabrication d'acier inoxydable. Le cadmium récupéré est incorporé dans de nouvelles piles et batteries Ni-Cd. Avant le traitement, les piles sont dépouillées de leur boîtier en plastique, lequel sert de combustible à un four à arc immergé.

L'industrie des piles et batteries rechargeables finance le programme « Charge Up to Recycle! » par le biais d'un système d'autorisation d'apposition du label RBRC. Les droits de licence versés par les fabricants de piles et batteries rechargeables et de produits alimentés par ces dernières les autorisent à placer le label sur leurs produits rechargeables. A l'heure actuelle, les entreprises de ce secteur les plus connues à l'échelle mondiale ont un accord de licence avec la RBRC, aux termes duquel elles s'engagent à apposer le label RBRC sur les piles et batteries Ni-Cd, y compris sur les emballages, qu'elles vendent aux États-Unis. Les consommateurs peuvent soutenir ces entreprises respectueuses de l'environnement en achetant des piles et batteries portant le label.

Le label RBRC distingue nettement les fabricants qui participent au programme de ceux qui n'y adhèrent pas. Les piles et batteries exportées des États-Unis bénéficieront d'une remise. Le programme incite aussi les fabricants de piles et batteries Ni-Cd (titulaires de licences) à collecter les piles et batteries à travers leur propre réseau de distribution en vue de leur recyclage, à l'instar de ce qui se pratique pour les générateurs des petites entreprises et des organismes publics. Les titulaires de licences peuvent bénéficier d'une réduction allant jusqu'à 75 pour cent de leur droit de licence, en fonction du poids des piles et batteries collectées à des fins de recyclage.

Afin de faire connaître et de promouvoir le programme « Charge Up to Recycle! » auprès de la population, la RBRC a engagé une personnalité des médias : Richard Karn, qui incarne « Al », l'expert en appareils électriques du programme de télévision *Home Improvement*. M. Karn assure la promotion du programme de recyclage des piles et batteries Ni-Cd de la RBRC par le truchement de diverses apparitions dans les médias, dont trois spots publicitaires officiels, des messages destinés à encourager la participation au programme de la RBRC et une vidéo éducative dans le cadre du programme scolaire de la RBRC, qui devrait être prête en 1998.

Les spots publicitaires pour « Charge Up to Recycle! », diffusés de mai à octobre 1996, figurent parmi les campagnes publicitaires officielles les plus retentissantes jamais enregistrées par A.C. Neilson, Inc., 100 stations réparties à travers le pays ayant émis le message 6 300 fois au total. Parallèlement, la RBRC a distribué un spot publicitaire, destiné à encourager les consommateurs à « acheter les produits portant le label pendant les vacances », qui a été diffusé presque 2 000 fois en un mois.

Richard Karn est apparu dans des émissions nationales telles que *Entertainment Tonight* et *Live with Regis & Kathie Lee* pour promouvoir le programme. La RBRC a aussi placé des publicités occupant deux pleines pages dans *USA Today* afin de sensibiliser les consommateurs au recyclage des piles et batteries Ni-Cd et de saluer les entreprises, titulaires d'une licence de la RBRC, qui agissent en faveur de l'environnement en versant une contribution au programme « Charge Up to Recycle! ».

À mesure que la RBRC continuera de sensibiliser la population au recyclage des piles et batteries Ni-Cd, par le biais du programme « Charge Up to Recycle! », la participation de Richard Karn sera très précieuse pour faire passer son message auprès du public.

Les activités commerciales de la RBRC incluent la diffusion de son bulletin d'information trimestriel « *Charge Up to Recycle!* ». Le bulletin d'information offre un moyen pratique pour communiquer avec les participants au programme. Avec des articles tels que « portrait d'un titulaire de licence », « message du président », « les derniers échos du Canada » et une section « relations publiques », les destinataires du bulletin d'information sont au courant des dernières nouvelles de la RBRC.

Le programme national de recyclage des piles et batteries Ni-Cd de la RBRC « Charge Up to Recycle! » constitue une stratégie globale et rentable pour recycler les piles et batteries Ni-Cd usagées et les soustraire au flux de déchets solides. La RBRC sert les intérêts des différents groupes de la population en recyclant les piles et batteries Ni-Cd usagées provenant des consommateurs, des commerçants, des municipalités, des entreprises et des organismes publics.

Le bon fonctionnement du programme « Charge Up to Recycle! » contribuera à la conservation de ressources précieuses, en écartant les piles et batteries du flux de déchets pour les recycler, ce qui permet de récupérer les matières et de les remettre dans le commerce.

ANNEXE 4 : TABLEAUX

Tableau 4.1 **Taux de retour d'une sélection de systèmes de consigne appliqués aux récipients de boisson**

<i>Pays/État</i>	<i>Type de récipient</i>	<i>Montant de la consigne</i>		<i>Taux de retour</i>
		<i>Devise locale</i>	<i>USD</i>	
Allemagne	PETP	0.50 DM	0.28	96 %
Pays-Bas	Verre	0.25-0.50 NLG	0.13-0.27	97-98 %
	PETP	0.10-1.00 NLG	0.05-0.53	50-90 %
Norvège	Verre	1.00-2.00 NOK	0.17-0.34	98 %
Australie méridionale	Aluminium	0.05-0.10 AUD	0.03-0.07	85 %
	Verre	0.05 AUD	0.03	82 %
	(bière-375ml)	0.05 AUD	0.03	93 %
	Verre (bière-750ml)	0.20 AUD	0.13	95 %
Royaume-Uni	Verre (autres)	0.05-0.12 GBP	0.08-0.20	90 %

Source : Environmental Resources Limited, (1991) – le montant de la consigne en GBP a été converti en USD sur la base du taux de change utilisé dans le rapport : 1.00 GBP = 1.67 USD.

Tableau 4.2 Taux de retour dans les états des Etats-Unis dotés d'une législation en matière de consigne

<i>État</i>	<i>Année</i>	<i>Taux de retour</i>	<i>Taux de retour</i>	<i>Taux de retour</i>
Californie	1991	79 % Taux global - 82 % Aluminium - 81 % Verre - 62 % Plastique	69 %	76 % Taux global - 80 % Aluminium - 67 % Verre - 58 % Plastique
District of Columbia				85 %
Connecticut				88 % Canettes 70-90 % Plastique
Iowa	1990	95 % Aluminium 85 % Verre		74 % Canettes (soda) 80 % PETP (soda) 100 % Verre (réutilisable) 85-95 % Bière 56 % Vin/alcool
Maine	1991	92 % Bière/soda 80 % Alcool 80 % Vin 75 % Fruit juice		96 % Taux global - 96 % Bière/soda - 97 % Non carboné - 87 % Spiritueux - 83 % Vin
Massachusetts	1990	85 %		81 %
Michigan	1988	92 %	93 %	98 %
New York	1990	72 % Taux global - 80 % Bière - 63 % Soda	79 % Bière 66 % Soda	76 %
Oregon	1990	93 %	93 %	90 %
Vermont	1988	85 %		97 % Bière 90 % Soda 72 % Alcool

Source : Lindhgqvist (2000).

Tableau 4.3 Parts de marché des bouteilles réutilisables conditionnant bières et sodas, avant et peu après l'adoption d'une législation en matière de consigne dans quatre états américains

	<i>Maine</i>		<i>Michigan</i>		<i>Oregon</i>		<i>Vermont</i>	
	<i>Avant</i>	<i>Après</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
Soda	0 %	64 %	22 %	66 %	53 %	91 %	73 %	85 %
Bière	4 %	8 %	16 %	32 %	36 %	95 %	7 %	23 %

Source : Lindhgqvist 2000.

**ANNEXE 5 : LÉGISLATION DES ETATS-UNIS PORTANT SUR LA TENEUR MINIMALE
EN MATIÈRES RECYCLÉES**

État	Matériaux ou produits	Promulgation
Arizona	Journaux	1990
Californie	Journaux	1990
	Récipients en verre*	1990
	Récipients en plastique*	1990
	Sacs à ordures en plastique	1990
	Fibre de verre	1991
Connecticut	Journaux	1990
	Annuaire téléphonique	1990
District de Columbia	Journaux et autres produits en papier	1990
Floride	Journaux**	1988
Illinois	Journaux	1990
Maryland	Journaux	1990
	Annuaire téléphonique	1991
Missouri	Journaux	1989
Caroline du Nord	Journaux	1991
Oregon	Journaux	1991
	Récipients en verre*	1991
	Récipients en plastique*	1991
	Annuaire téléphonique	1991
Rhode Island	Journaux	1991
Texas	Journaux	1991
Virginie Occidentale	Journaux	1991
Wisconsin	Journaux	1989
	Récipients en plastique rigide	1989

Source : Lifset 1995.

* En Californie et en Oregon, la législation est fondée sur des obligations de type « taux et délais » (voir ci-avant), mais selon certains scénarios plausibles elle pourrait *de facto* prendre la forme d'une teneur imposée.

** En Floride, dans le cas des journaux, les obligations prennent la forme d'une redevance d'élimination préalable : si une certaine teneur n'est pas respectée, une redevance à la tonne est appliquée.

ANNEXE 6 : CARACTÉRISTIQUES DE PROGRAMMES DE REP VISANT LES APPAREILS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES (AEE) AU JAPON, AUX PAYS-BAS, EN SUÈDE, DANS L'UE

La présente annexe contient un tableau comparatif décrivant les particularités essentielles de six programmes nationaux de reprise d'appareils électriques et électroniques.

	Japon	Pays-Bas	Suède	UE
État d'avancement	Adopté le 5 juin 1998	Adopté le 21 avril 1998 et partiellement mis en oeuvre ⁴⁸	Avant-projet envoyé à l'UE en 1998 pour examen par les membres de l'UE ; un an s'est écoulé, n'a pas été rejeté	Troisième projet de directive en discussion
Date de pleine mise en œuvre	1 ^{er} avril 2001	1 ^{er} janvier 1999 et 1 ^{er} janvier 2000	1 ^{er} janvier 2000	1 ^{er} janvier 2004 pour la récupération de certains produits ⁴⁹
Moteur de l'établissement du programme	- Pénurie de sites d'élimination finale -Nécessité urgente de minimiser les déchets -Nécessité d'accroître le rendement d'utilisation des ressources	- le NEPP des Pays-Bas ⁵⁰ a inclus certains produits bruns et blancs dans les flux de déchets prioritaires - Teneur élevée en métaux lourds dans les boues des incinérateurs due aux petits AEE - Principe de la responsabilité des producteurs	- Nécessité de traiter les substances dangereuses contenues dans les déchets d'AEE de façon appropriée - Amélioration du rendement d'utilisation des ressources par la récupération des matières utiles qui ont été évacuées dans le flux de déchets	- Les AEE constituent un flux de déchets en croissance rapide contenant des substances dangereuses et des ressources valorisables - Nécessité d' harmoniser les stratégies entre les États membres pour éviter de perturber le marché

48 Le tableau indique l'état d'avancement du projet de directive de l'UE en août 1999.

Les dates de mise en œuvre varient selon les catégories de produits. Des systèmes de reprise et d'élimination sont déjà appliqués pour les gros appareils et le matériel informatique (réfrigérateurs et congélateurs, machines à laver et séchoirs, matériel de cuisson thermique des aliments, postes de réception d'images, ordinateurs, matériel d'impression sur papier et matériel de télécommunication). D'autres produits (matériel de chauffage, chauffe-eau, matériel électroacoustique, matériel de recharge électrique et électronique, appareils de cuisine électriques et électroniques, outils électriques et électroniques et autres appareils électroménagers) doivent être repris et éliminés conformément au décret du 1^{er} janvier 2000.

49 Des taux de recyclage qui devraient être atteints d'ici au 1^{er} janvier 2004 ont été fixés pour les catégories de produits suivantes : gros électroménager, petit électroménager, radios, téléviseurs, matériel électroacoustique, instruments de musique, jouets, outils électriques et électroniques, lampes fluorescentes, AEE contenant un tube cathodique.

50 Le Plan national de politique de l'environnement. Les réfrigérateurs et les congélateurs contenant des CFC et des hydrocarbures partiellement chlorofluorés (HCFC) et le gros électroménager sont inclus dans les flux de déchets prioritaires.

Caractéristiques de programmes de REP visant les appareils électriques et électroniques (AEE) au Japon, aux Pays-Bas, en Suède, dans l'UE (Suite)

	Japon	Pays-Bas	Suède	UE
Objectifs et leurs priorités (A) promotion de la réutilisation, du recyclage et de la valorisation des déchets (B) Prévention de la production de déchets/minimisation (C) promotion de la conception écologique (D) réduction au minimum des risques associés aux substances dangereuses	1 (A) et (B) 2 (C)	1 (A) (C) et (D)	1 (C) et (D) 2 (A) et (B)	1 (B) 2 (A) 3 (D) + Harmonisation des programmes nationaux
Type de programme - volontaire - accord négocié - obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire pour les États membres
Champ d'application	Quatre grands appareils électroménagers : téléviseurs, climatiseurs, machines à laver et réfrigérateurs	Produits blancs et bruns : appareils électriques et électroniques équipant la maison ou le bureau aussi divers que des fers à repasser, des cafetières électriques, des ordinateurs et des lave-vaisselle. ⁵¹	Tous les AEE ⁵² sauf : - les réfrigérateurs et les congélateurs ⁵³ ; - les appareils installés dans les immeubles ; - les pièces de véhicules automobiles ; et - les piles et batteries couvertes par une autre réglementation.	Tous les AEE ⁵⁴

51 Le décret néerlandais couvre les catégories de produits suivantes: 1) réfrigérateurs et congélateurs ; 2) matériel de chauffage ; 3) chauffe-eau ; 4) machines à laver et séchoirs ; 5) matériel de cuisson thermique des aliments ; 6) matériel électroacoustique ; 7) postes de réception d'images ; 8) ordinateurs ; 9) matériel d'impression sur papier ; 10) matériel de télécommunication ; 11) matériel de recharge électrique et électronique ; 12) appareils de cuisine électriques et électroniques ; 13) outils électriques et électroniques; et 14) autres appareils électroménagers. Les produits seront définis plus précisément dans une décision ministérielle.

52 Le projet de réglementation suédois couvre les catégories de produits suivantes : 1) articles à usage domestique ou comparable et petits outils à main et de jardinage ; 2) matériel informatique et de bureau ; 3) matériel de télécommunication ; 4) téléviseurs, appareils audio et vidéo ; 5) matériel photographique ; 6) hortloges ; 7) jeux et jouets ; 8) matériel d'éclairage ; 9) matériel médical et 10) matériel de laboratoire. Les accessoires ou les consommables pour AEE seront aussi couverts s'ils sont électriques ou électroniques. Le projet donne des exemples concrets de produits.

53 À présent, les autorités locales ont suffisamment d'installations de traitement pour les réfrigérateurs et les congélateurs. C'est pourquoi la charge de traiter ces deux types d'appareils en fin de vie ne sera pas transférée des autorités locales aux producteurs.

54 Le projet de directive de l'UE vise les catégories de produits suivantes : 1) les gros appareils électroménagers ; 2) les petits appareils électroménagers ; 3) le matériel informatique ; 4) le matériel de télécommunication ; 5) les radios, les téléviseurs, le matériel électroacoustique, les instruments de musique ; 6) le matériel d'éclairage ; 7) le

Caractéristiques de programmes de REP visant les appareils électriques et électroniques (AEE) au Japon, aux Pays-Bas, en Suède, dans l'UE (Suite)

	Japon	Pays-Bas	Suède	UE
Objectifs et autres obligations - Quels sont les objectifs ?	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de récupération requis variable en fonction du produit, 50-60% du poids - Récupération = réutilisation des produits et des composants + récupération des matières + valorisation énergétique - les matières récupérées doivent être traitées de façon à être prêtes pour une nouvelle utilisation 	<ul style="list-style-type: none"> - On préconise un taux minimum de réutilisation par produit variant entre 45% et 75% du poids, qui sera un critère de comparaison quand les fabricants et les importateurs soumettront leur rapport de mise en oeuvre au ministre. - Réutilisation = réutilisation des matières + réutilisation des composants + recyclage des matériaux + recyclage thermique 	<ul style="list-style-type: none"> - Non précisé 	<ul style="list-style-type: none"> - Objectif de collecte fixé à 4 kg par personne et par an (facultatif, mais il a été proposé de le rendre obligatoire en 2006). - Taux de réutilisation et de recyclage requis variables en fonction du produit fixés pour certains des produits⁵⁵ de 70% à 90% du poids. - Taux de réutilisation et de recyclage requis = (le poids des matières d'un groupe donné d'AEE NON mises en décharge NI incinérées) divisé par (le poids des matières du même groupe d'AEE envoyées au recycleur). - L'objectif devrait être revu en 2006.

matériel médical ; 8) les instruments de surveillance et de contrôle ; 9) les jouets ; 10) les outils électriques et électroniques, et 11) les distributeurs automatiques. Le projet cite également des exemples de produits.

55 Les groupes de produits concernés par des objectifs chiffrés précis sont les petits et gros appareils ménagers, les radios, les téléviseurs, le matériel électroacoustique, les instruments de musique, les jouets, les outils électriques et électroniques, les AEE contenant des tubes cathodiques et les lampes fluorescentes.

Caractéristiques de programmes de REP visant les appareils électriques et électroniques (AEE) au Japon, aux Pays-Bas, en Suède, dans l'UE (Suite)

	Japon	Pays-Bas	Suède	UE
- Autres obligations liées au produit ?	- Collecte et traitement obligatoires des CFC et des HCFC du fluide frigorigène des réfrigérateurs.	- Interdiction de stocker des réfrigérateurs et des congélateurs mis au rebut à des fins commerciales. - Traitement approprié des piles et batteries qui ne sont pas couvertes par le décret d'élimination des piles et batteries et qui sont reprises avec les AEE dont ils constituent un composant.	- Les matériaux collectés devraient être pré-traités par des installations de traitement agréées avant d'être mis en décharge ou incinérés.	- Substances interdites : plomb, mercure, cadmium, chrome hexavalent, PBB et PBDE, avec quelques exemptions fondées sur la limitation technologique du remplacement. - Obligation de marquer les composants en plastique pesant plus de 50 g. - Mettre des symboles sur les nouveaux produits spécifiés par l'UE.
Infrastructure de collecte, reprise, recyclage et traitement existant avant l'introduction des réglementations ⁵⁶	- Collecte : incombe aux autorités locales selon la loi sur la gestion des déchets, mais elle a été déléguée aux commerçants , et 80% des produits mis au rebut ont été collectés par les commerçants. - Reprise : ne concerne aucun des quatre articles couverts par la loi. - Valorisation /traitement : certaines autorités locales et ferrailleurs recupèrent le fer . Quelques installations de traitement effectuent d'autres opérations de traitement et de récupération. - Un nombre inconnu de produits couverts par la loi ont été exportés .	- Collecte : relève des autorités locales , mais des commerçants ont repris de gros appareils ménagers, à titre de service . - De nombreux déchets d'AEE ont fini dans des entreprises de réparation . - Reprise et valorisation : certains équipements de bureau ont été pris en charge par les fabricants . - Un nombre élevé de réfrigérateurs et de congélateurs renfermant des CFC et des HCFC ont été traités par les autorités locales , le reste a été en grande partie exporté .	-Collecte: Beaucoup d' autorités locales ont commencé à collecter séparablement les AEE et ont sous-traité à des recycleurs, établi leurs propres installations de recyclage ou lancé des projets de recyclage incluant le démontage et le traitement des produits mis au rebut. L' Association des entreprises suédoises d'informatique a organisé son propre service de collecte , le coût du recyclage étant à la charge des consommateurs . Plusieurs grandes entreprises d'informatique possèdent leurs propres services	- Le stade de développement de la législation et des infrastructures de collecte, réutilisation, recyclage et valorisation existantes varient entre les États membres.

56 On a examiné l'infrastructure existant avant l'introduction des réglementations, car il peut être utile d'apprendre comment les conditions de l'infrastructure de reprise préexistante réapparaissent dans la structure du système de reprise visé par la réglementation.

Caractéristiques de programmes de REP visant les appareils électriques et électroniques (AEE) au Japon, aux Pays-Bas, en Suède, dans l'UE (Suite)

	Japon	Pays-Bas	Suède	UE
<p>Mécanismes financiers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qui ? - Quand ? - Comment ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Les consommateurs doivent payer les frais de collecte, de reprise et de valorisation, au moment de l'élimination. - Les fabricants, les importateurs et des personnes morales désignées doivent annoncer le coût de la collecte, de la reprise et de la valorisation à l'avance. - Des systèmes permettant de réaliser un transfert aisé des redevances de recyclage ont été imaginés. Notamment l'utilisation d'autocollants mis en circulation par les fabricants et les importateurs.⁵⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> - À la demande des consommateurs, les commerçants doivent reprendre gratuitement des produits analogues à ceux qu'ils vendent à l'état neuf (usagé contre neuf). - Les fabricants et les importateurs doivent notifier leur système financier à l'avance, pour approbation par le ministre. - En pratique, les coûts sont internalisés dans le prix des produits, s'agissant de matériel informatique, tandis qu'une redevance visible et identique est ajoutée au prix des AEE de consommation courante. 	<p>Quelques grands utilisateurs finaux passent des contrats directs avec des recycleurs pour donner une image écosympathique de leur entreprise.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recyclage : pratiqué par de grands et de petits recycleurs qui démontent à la main. Récupération de métaux rares sur les plaquettes imprimées, du cuivre, de l'aluminium et du plomb à partir de la granulation des câbles et du fer dans des installations de déchetage. - Les réfrigérateurs et les congélateurs sont traités séparément par les autorités locales. - Les fabricants, les importateurs et les producteurs doivent reprendre gratuitement les produits usagés semblables à ceux qu'ils vendent à l'état neuf (usagé contre neuf). - Le mécanisme n'a pas été établi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un mécanisme devrait être créé permettant aux ménages de rapporter leurs produits usagés sans frais. - Les fabricants et les importateurs devraient supporter les coûts de la collecte, du traitement, de la valorisation et de l'élimination respectueuse de l'environnement des AEE des ménages.

57 En l'occurrence, les fabricants et les importateurs produiront un autocollant que les consommateurs pourront acheter chez les détaillants ou à des endroits désignés par les fabricants et les importateurs. L'autocollant sera vendu au prix du recyclage du produit de la marque en question. Les utilisateurs finaux pourront ensuite remettre le produit usagé muni de l'autocollant soit à un autocollant local soit à un commerçant, ou bien verser la redevance de collecte. Les fabricants et les importateurs peuvent être créditiés directement à travers la vente de l'autocollant, ce qui évite les complications associées au transfert d'argent par le biais des commerçants ou des autorités locales.

Caractéristiques de programmes de REP visant les appareils électriques et électroniques (AEE) au Japon, aux Pays-Bas, en Suède, dans l'UE (Suite)

	Japon	Pays-Bas	Suède	UE Non précisé ³⁸
Produits anciens et orphelins - dispositions du programme - méthodes prévues par le programme	<ul style="list-style-type: none"> - Couverts - Les fabricants et les importateurs doivent reprendre et valoriser tous les produits qu'ils ont fabriqués ou importés dans le passé. (marque) - Les produits orphelins sont à la charge de personnes morales désignées 	<ul style="list-style-type: none"> - Couverts - Jusqu'en 2005, les fabricants et les importateurs devront reprendre un produit quelle que soit sa marque lorsqu'ils vendent un produit similaire neuf aux détaillants (usagé contre neuf) - Ils sont responsables de leurs propres produits lorsqu'ils les collectent auprès d'autorités locales ou d'entreprises de réparation (marque) - Les fabricants et les importateurs devront prendre en charge leurs propres produits après 2005 (marque) - Les fabricants et les importateurs qui mettent fin à leurs activités à partir de maintenant aux Pays-Bas doivent prendre des dispositions pour assurer la collecte et l'élimination, et notifier leur méthode au ministre 	<ul style="list-style-type: none"> - Couverts - Les fabricants, les importateurs et les commerçants doivent reprendre les produits analogues à ceux qu'ils vendent à l'état neuf (usagé contre neuf). - S'agissant de la vente d'un produit de seconde main, la reprise incombe aux fabricants, aux importateurs et aux commerçants, seulement si le produit n'a pas déjà été vendu en Suède. 	
Moyens de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - Système de transparence (les détaillants devraient remettre un reçu spécial aux utilisateurs finaux, lesquels sont en mesure de suivre le traitement des produits qu'ils ont mis au rebut.) - Les ministres concernés peuvent demander 	<ul style="list-style-type: none"> - Les fabricants et les importateurs doivent notifier à l'avance les modalités selon lesquelles ils s'acquittent de leurs obligations (reprise, valorisation et mécanisme de financement). - Les fabricants et les importateurs doivent suivre l'accomplissement de leurs obligations et en faire état dans des rapports annuels. 	<p>Les fabricants, les importateurs et les détaillants doivent informer l'Agence nationale de la protection de l'environnement de l'accomplissement de leurs obligations.</p>	<p>Les États membres seront tenus de rendre compte de l'application de la directive, à partir de la période 2002-2004.</p>

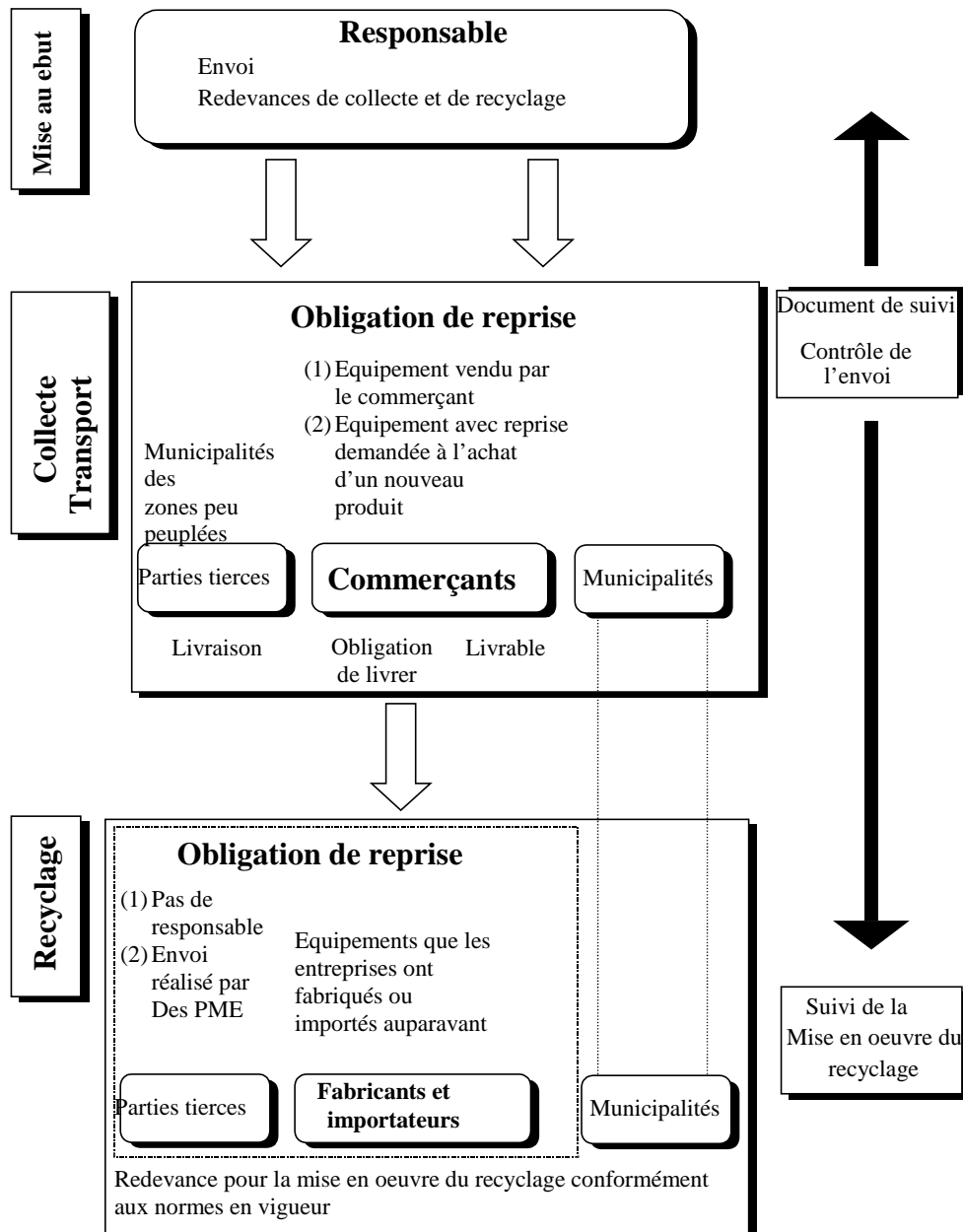
58

Le deuxième projet de directive de l'UE sur les déchets d'AEE mentionne explicitement l'inclusion des produits anciens, en ces termes : « This Directive shall cover the categories of electrical and electronic equipment falling under the categories set out in Annex I A, regardless of the date when this equipment was put on the market » (Cette directive couvre les catégories d'équipements électroniques et électriques relevant des catégories définies dans l'Annexe I A, et ce quelle que soit la date à laquelle ces équipements ont été mis sur le marché.) (Article 3 Section 1, passage souligné par l'auteur). Dans le troisième projet, le passage souligné n'apparaît plus.

Caractéristiques de programmes de REP visant les appareils électriques et électroniques (AEE) au Japon, aux Pays-Bas, en Suède, dans l'UE (Suite)

	Japon	Pays-Bas	Suède	UE
Moyens de contrôle (suite)	aux fabricants, aux importateurs et aux détaillants de rendre compte du degré d'accomplissement de leurs obligations.			
Sanctions en cas de non-respect	Amende jusqu'à 500 000 JPY (4 200 USD)	Amende jusqu'à 25 000 NLG (13 750 USD) pour une personne physique, jusqu'à 100 000 NLG (55 000 USD) pour une personne morale, et jusqu'à 2 années de prison pour manquement aux obligations stipulées dans le décret	Amende	Non précisé
Faiblesses potentielles	<ul style="list-style-type: none"> - Dépôt sauvage - Exportation d'AEE hors d'usage en tant que déchets vers d'autres pays - Pénurie sur le marché des matières secondaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Couverture des produits anciens et orphelins après 2005 - La directive de l'UE fixe des normes plus élevées - Opposition à la poursuite du système de redevances visibles par les détaillants - Une redevance fixe risque de nuire à la concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> - La règle "usagé contre neuf" risque de ne pas inciter les fabricants et les importateurs à promouvoir les produits de conception écologique 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligations plutôt difficiles à respecter pour les industries - La couverture d'une gamme étendue de produits risque de rendre inefficace la mise en oeuvre du système de reprise
Divers	Le traitement des substances et des résidus dangereux sera couvert par la loi en vigueur sur la gestion des déchets	Le décret interdisant la mise en décharge des déchets et l'incinération des produits blancs et bruns entre en vigueur simultanément	Le règlement qui interdit la mise en décharge, l'incinération et le déchetage des AEE usagés qui n'ont pas été traités par des installations agréées entrera en vigueur simultanément	

ANNEXE 7 : GRAPHIQUE PRÉSENTANT LE RECYCLAGE DES ÉQUIPEMENTS ÉLECTRIQUES – JAPON



Source : Shoji, 1998, Atelier de l'OCDE sur la REP, Finlande, 1998.

**ANNEXE 8 : ATTRIBUTION DE RESPONSABILITÉS DU FAIT DES APPAREILS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES (AEE)
AU JAPON ET AUX PAYS-BAS – TABLEAU A**

Type d'obligation et entités responsables des différentes étapes du traitement des produits en fin de vie	<u>Obligation physique</u>		<u>Obligation financière</u>	<u>Obligation de rendre compte aux autorités du degré d'accomplissement de leurs obligations</u>	<u>Devoir d'information des parties autres que les autorités</u>	<u>Autres responsabilités</u>
Japon	<p><Collecte></p> <ul style="list-style-type: none"> -commerçants quand: <ul style="list-style-type: none"> (1) la règle usagé contre neuf⁶⁹ s'applique; et (2) sont tenus de collecter les produits qu'ils ont vendus -autorités locales: produits non couverts par les commerçants -personnes morales désignées: produits non couverts par les commerçants ni par les autorités locales < Mise en place de sites de reprise, reprise, réutilisation et valorisation > -fabricants et importateurs pour leurs propres produits (marque) -personnes morales désignées pour les produits orphelins <p>- Les autorités locales et d'autres acteurs sont autorisés à recycler, mais, en ce qui concerne les plaquettes imprimées des téléviseurs, ils doivent réaliser le même taux de recyclage et remplir les mêmes prescriptions de traitement que les producteurs.</p>	<p><Collecte, reprise et recyclage></p> <p>utilisateurs finaux</p>	<p>Collecte></p> <p>commerçants et personnes morales désignées</p> <p><Reprise / recyclage / établissement de sites de reprise></p> <p>fabricants, importateurs et personnes morales désignées</p>	<p>Affichage du coût></p> <p>commerçants, fabricants, importateurs, et personnes morales désignées</p> <p><Diffusion de l'information, sensibilisation du public></p> <p>gouvernement</p> <p>Informations sur les points de collecte</p> <p>commerçants, fabricants, importateurs, et personnes morales désignées</p>	<p>Collecte de données sur les produits couverts par la loi et appui à la recherche et au développement></p> <p>gouvernement</p>	
Pays-Bas	<p>Collecte></p> <ul style="list-style-type: none"> -commerçants locaux: usagé contre neuf -autorités locales: produits non couverts par les commerçants -entreprises de réparation: peuvent apporter les produits impossibles à réparer rendus par les ménages aux sites de reprise établis par les autorités locales. <Établissement de sites de reprise> autorités locales <Reprise, réutilisation et valorisation> fabricants et importateurs 	<p><Collecte par les commerçants, mise en place de sites de reprise, reprise, réutilisation et valorisation></p> <p>fabricants et importateurs. Les fabricants et les importateurs sont tenus de financer les déficits du cycle⁶⁹ survenant au niveau des commerçants et des entreprises de réparation et l'établissement de sites de reprise par les autorités locales.</p>	<p>Reprise, réutilisation et valorisation, système financier></p> <p>Il appartient aux fabricants et aux importateurs de notifier leurs activités au ministre à l'avance, et de faire un rapport annuel sur le stade d'accomplissement de leurs obligations.</p>			

Source : Tojo, août 1999.

59 La règle « usagé contre neuf » se réfère aux cas où les détaillants, les fabricants ou les importateurs reprennent des produits semblables à ceux qu'ils vendent à l'état neuf.

60 Le déficit du cycle est défini dans le décret sur l'élimination des produits blancs et bruns, comme étant le solde négatif obtenu lorsque le coût de l'élimination d'un produit est supérieur à la recette de cette élimination. (Section 1).

ATTRIBUTION DE RESPONSABILITÉS DU FAIT DES APPAREILS ÉLECTRIQUES ET ÉLECTRONIQUES (AEE) EN SUÈDE, DANS L'UE ET AU DANEMARK - TABLEAU B

Type d'obligation et entités responsables des différentes étapes du traitement des produits en fin de vie	Obligation physique		Obligation financière		Obligation de rendre compte aux autorités du degré d'accomplissement de leurs obligations		Devoir d'information des parties autres que les autorités		Autres responsabilités	
	Suède	Collecte> - fabricants, importateurs et détaillants: usagé contre neuf -autorités locales: produits non couverts par les fabricants, ni par les importateurs ou les commerçants < Mise en place de sites de reprise, reprise> fabricants, importateurs et commerçants <Prétraitement respectueux de l'environnement avant l'élimination finale par mise en décharge ou incinération> Installations de traitement	Collecte selon la règle « usagé contre neuf », établissement de sites de reprise, reprise, prétraitement ménages l'environnement avant l'élimination finale par mise en décharge ou incinération > fabricants, importateurs et commerçants	Collecte selon la règle « usagé contre neuf », établissement de sites de reprise, information des utilisateurs finaux et des installations de traitement commerciales> fabricants, importateurs et commerçants	Fourniture d'informations sur le système de reprise aux utilisateurs finaux ; sur le contenu des AEE aux installations de traitement> fabricants, importateurs et commerçants	consultation des autorités locales au sujet de l'infrastructure de reprise> fabricants, importateurs et commerçants				
UE	Collecte> commerçants: usagé contre neuf pour les ménages < Traitement, valorisation, élimination écologiquement rationnelle des déchets d'AEE des ménages, mise en place de systèmes de collecte pour les utilisateurs finaux autres que les ménages> fabricants et importateurs	Collecte, traitement, valorisation, élimination écologiquement rationnelle des déchets d'AEE des ménages > fabricants et importateurs		Manquage des produits à l'aide d'un symbole déterminé, fourniture d'informations sur le contenu des AEE envoyés aux installations de traitement, communication d'informations aux autorités sur la quantité de produits mis sur le marché chaque année> fabricants et importateurs	Élaboration d'une réglementation relative à la gestion des AEE hors d'usage, conformément au décret> Autorités locales					
Danemark	Collecte, reprise et traitement des déchets provenant des ménages> autorités locales -Les fabricants et les importateurs ont le droit de reprendre leurs produits si les autorités locales leur en délivrent l'autorisation. -Les entreprises qui participent à un système de gestion des déchets d'AEE peuvent poursuivre leur activité si elles fournissent les documents requis par le décret. -Les ménages peuvent rapporter les AEE usagés aux distributeurs à des fins de commercialisation. Selon le décret, ces produits repris sont considérés comme des déchets et doivent être traités conformément au décret et à la réglementation des autorités locales.	Collecte, reprise et traitement des déchets d'AEE> autorités locales (sous forme de taxes)	Collecte, reprise et traitement des déchets d'AEE> -Lorsque les entreprises sont exemptées de la participation au système de gestion des déchets mis en place par les autorités locales, ou si les fabricants ou les importateurs reçoivent l'autorisation d'exploiter des systèmes de reprise, ils doivent remettre un rapport annuel aux autorités locales sur ce qu'ils ont accompli en matière de gestion des déchets.							

Source : Tojo, août 1999.

* Le tableau reflète l'état d'avancement du projet de directive de l'UE en août 1999.

ANNEXE 9 : DEGRÉ DE PARTICIPATION DES PRODUCTEURS

Modèle	Degré de participation des producteurs	Exemples
Public	Quelques consultations ; conformité aux prescriptions de la loi, ordinairement le paiement d'une taxe sur les produits ou de redevances sur leur élimination	Redevances sur l'élimination payables à l'avance (Floride) Taxe belge sur les produits
Public Consultatif	Les producteurs font partie d'une commission multisectorielle formée par une organisation financée par les producteurs et qui subventionne les municipalités pour les coûts de recyclage	Programme de recyclage du Manitoba
Contrôle partagé	Organisation dirigée par les producteurs, financée par un impôt provincial, établi en fonction du coût de la gestion des matériaux d'emballage des producteurs et qui subventionne les municipalités pour les coûts de recyclage	Regroupement de l'industrie canadienne pour la responsabilité des emballages (RICRE) Arrêté français sur les emballages
Opérations partagées	La loi exige que les producteurs paient un impôt ou forment une organisation sans but lucratif responsable des matériaux d'emballage à certaines étapes du cycle de vie des produits ; les autorités locales sont encore responsables de la collecte des déchets	Comité consultatif ontarien de la réduction des déchets (CCRE) Convention sur les emballages (Pays-Bas)
Privé	Les producteurs sont entièrement responsables des déchets, y compris le fonctionnement du système de reprise, sous réserve de la stratégie gouvernementale de REP ou du cadre législatif	Arrêté allemand sur les emballages Arrêté autrichien sur les emballages

Source : Document de travail. Atelier national sur la responsabilité élargie des producteurs, Environnement Canada, 27-28 mai 1997.

ANNEXE 10 : EXEMPLES D'ACTEURS ET DE LEUR RÔLE DANS UNE CHAÎNE DE PRODUIT

Rapport présenté par Cynthia A. Lewis, Beveridge et Diamond, P.C., 1997, Atelier sur la responsabilité élargie des producteurs, Ottawa, Canada

- Les fournisseurs peuvent informer leurs clients sur la manière appropriée de manipuler et éliminer ou recycler les produits en aval
- Les producteurs peuvent concevoir leurs produits de telle manière qu'ils remplissent leur fonction en portant moins atteinte à l'environnement et qu'ils facilitent, comme il convient, la réutilisation, le recyclage ou la récupération d'énergie à partir des déchets ; et exploiter leurs usines en sauvegardant l'environnement. Ils peuvent aussi collaborer avec les fournisseurs en amont, afin de cerner les possibilités d'accroître l'efficacité, d'améliorer la conception des produits ou de réaliser un assemblage partiel, en vue de réduire les doubles emplois ou le gaspillage des ressources à des stades ultérieurs de la fabrication.
- Les transporteurs et leurs clients peuvent œuvrer ensemble à la mise au point de procédés plus efficaces de manutention et d'expédition (par exemple des innovations en matière de conteneurisation pour diminuer la consommation d'énergie)
- Les commerçants peuvent envoyer un retour d'information aux acteurs en amont et retransmettre aux utilisateurs et consommateurs les informations des producteurs au sujet de l'emploi correct du produit et du traitement approprié des produits usagés.
- Les utilisateurs et les consommateurs peuvent se renseigner sur les caractéristiques écologiques des produits qu'ils achètent et sur la façon de manipuler et d'utiliser les produits afin de respecter davantage l'environnement ; informer les producteurs des qualités qu'ils recherchent dans un produit ; employer les produits correctement ; et participer à des programmes de gestion des produits usagés.
- les pouvoirs publics peuvent fonder leurs prescriptions en matière d'environnement sur des résultats scientifiques fiables, et laisser une marge de manœuvre aussi large que possible au secteur privé pour mettre au point les méthodes appropriées à la réalisation des objectifs d'environnement, et éliminer ou éviter de créer des obstacles juridiques et réglementaires à la responsabilité partagée des producteurs.

ANNEXE 11 : ÉTUDE DE CAS RELATIVE À L'OBLIGATION DE REPRISE QUI INCOMBE À L'INDUSTRIE AUTOMOBILE SUÉDOISE

Rapport soumis par Thomas Lindqvist et Eric Ryden, Université de Lund, 1998
Atelier sur la responsabilité élargie des producteurs

L'industrie automobile suédoise s'est associée à l'International Institute for Industrial Environmental Economics (Institut international d'économie environnementale de l'industrie) de l'Université de Lund pour formuler une proposition de système qui, à bien des égards, relève le défi posé par la conception d'un dispositif qui encourage l'innovation des produits. La proposition reflète une nouvelle manière de penser susceptible de résoudre des problèmes fondamentaux liés à la mise en oeuvre de la responsabilité élargie des producteurs. Les aspects essentiels de la proposition sont exposés ci-dessous.

En rendant les fabricants de voitures responsables de la gestion en fin de vie des nouvelles voitures, on crée un effet rétroactif sur la destructibilité des carcasses de voitures. Dans un tel système, les fabricants de voiture sont stimulés en premier lieu par des instruments de pilotage économique qui favorisent les fabricants de voiture assumant la *responsabilité*. Ainsi, un fabricant qui produit des voitures ayant une faible incidence sur l'environnement au stade du démantèlement devrait être avantagé sur le plan économique par le système.

Le problème qui risque de se poser a trait aux fabricants de voitures qui peuvent disparaître de l'industrie pour différentes raisons, notamment la faillite, avant d'avoir rempli leur obligation. Dans ces circonstances, il n'y a plus d'acteur responsable du traitement de ces épaves. Pour éviter cette situation, il est nécessaire que des fonds soient déjà réservés et investis de façon pertinente au moment de la vente des voitures.

Pour éviter tout problème lié à une éventuelle différenciation des droits de démantèlement, *tous les fabricants de voitures acquittent un droit forfaitaire* à la vente d'une voiture neuve. Cette disposition réduit au minimum le risque que le droit de démantèlement soit considéré comme un obstacle au commerce.

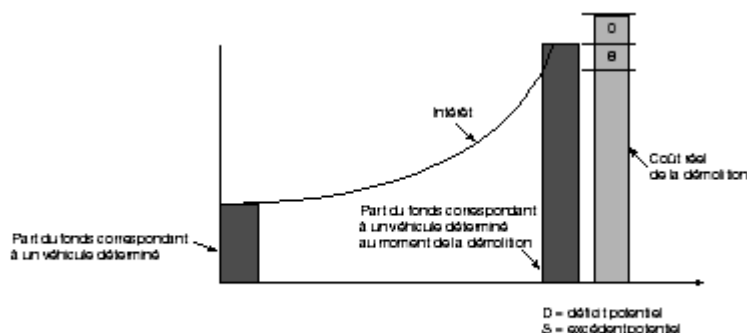
Rassemblement des droits de démantèlement

Les droits payés sont réunis dans un fonds de façon à ce que les ressources soient disponibles au moment où les voitures sont démantelées. Les droits versés se rapportent à une voiture déterminée et sont donc destinés à être utilisés ultérieurement, quand cette voiture sera démolie (ou envoyée à une installation de recyclage et de récupération). Pour ce faire, chaque fabricant de voiture détient une part du fonds. Les droits sont gérés de telle sorte que le fonds génère des intérêts. L'intérêt escompté permet d'abaisser les droits à payer à l'achat d'une nouvelle voiture (voir la figure 1).

Le produit du fonds est réparti entre ses différents actionnaires, proportionnellement à leur part. Le système comporte des restrictions au retrait d'argent, par les fabricants de voitures, sur leur part, de manière à ce que les droits versés sur le fonds demeurent sur la part et puissent être affectés au démantèlement des voitures, même si le fabricant a disparu du marché pour une raison ou une autre.

Pour éviter que les droits ne soient fixés à un niveau trop bas, un engagement de garantie peut être incorporé au modèle de telle sorte que les ressources soient transférées de la part du fonds de chaque fabricant qui disparaît du marché. Comme, en pratique, aucun fabricant de voiture n'accepte de financer la prise en charge de voitures provenant d'autres fabricants, cette disposition suffira à dissuader les responsables de fixer des droits à un taux trop bas.

Figure 1. Schéma d'une part du fonds



Accord avec l'industrie du démantèlement et de la récupération

Chaque fabricant de voiture négocie un accord avec des entreprises agréées de démantèlement et de récupération en vue du traitement des carcasses. Cet accord respecte les prescriptions en matière d'environnement et répond aux impératifs de rentabilité. Lorsqu'il ne possédera plus qu'une épave, le dernier propriétaire de la voiture la déposera dans un centre de collecte agréé, qui la démantèlera conformément aux méthodes stipulées par l'industrie automobile et aux conditions minimales arrêtées par les autorités. Les ressources financières issues de la part respective du fabricant de voitures, intérêts compris, qui exonèrent le dernier propriétaire de la voiture de tout frais pour sa gestion en fin de cycle, couvrent d'éventuelles dépenses associées au traitement de la carcasse.

Incitations à la collecte

La possibilité d'introduire des incitations à la collecte des voitures usagées, voire une obligation de restitution devrait être exploitée. L'obligation de restitution signifie que le dernier propriétaire de la voiture est tenu de ramener celle-ci à un démolisseur agréé, afin de recevoir un certificat de démolition, lequel est exigé pour mettre fin à l'immatriculation du véhicule. Pour inciter encore davantage le dernier propriétaire à accomplir ce geste, on pourrait lui garantir une forme de remboursement de toute dépense éventuelle liée au démantèlement de l'épave, comparable à celle qui est appliquée actuellement dans le système de démolition automobile de la Suède.

Incitation à l'adaptation des voitures en vue d'une meilleure destructibilité

La possibilité pour les fabricants de voitures d'effectuer des retraits sur leur part du fonds incite l'industrie à perfectionner les voitures du point de vue de la récupération et du démantèlement. Ce qui signifie que si le coût du démantèlement d'une voiture donnée s'avère inférieur à son estimation, par exemple si le fabricant a amélioré la destructibilité de ses automobiles ou s'il a mis au point des méthodes de démantèlement plus performantes pour ses voitures, il devrait avoir droit à un remboursement égal à l'excédent de sa propre part du fonds. De la même manière, si la part du fonds

d'un fabricant accuse un déficit, c'est d'abord à cet acteur qu'il appartient de combler la différence par un paiement supplémentaire. Afin de garantir que chaque fabricant de voiture est en mesure de s'acquitter de ses obligations, même si son entreprise a disparu du marché, une responsabilité financière collective pourrait être imposée aux autres fabricants, comme nous l'avons mentionné précédemment. Sinon une forme d'assurance contre le risque d'insolvabilité pourrait être rendue obligatoire.

Responsabilité du fait des voitures préexistantes au nouveau système

Le modèle s'appuie sur le principe que pour chaque véhicule nouvellement fabriqué, le producteur, c'est-à-dire le fabricant, doit verser un droit destiné à couvrir son démantèlement futur. Le système entrera donc progressivement en application et sera pleinement déployé quand les voitures mises sur le marché depuis l'entrée en vigueur de ce système seront démolies. D'ici là, il faudra recourir à d'autres moyens pour financer le démantèlement. Du point de vue stratégique, le choix de l'acteur (producteurs) qui sera chargé de payer est sans doute moins importante. Le coût du démantèlement des voitures préexistantes au système actuellement pourrait être couvert par l'introduction de redevances ou de taxes. Cependant, sous l'angle du rapport coût-efficacité, la question de savoir où les redevances sont prélevées et qui décide de leur affectation (par exemple le fabricant paie la redevance et décide de son utilisation) pourrait présenter un plus grand enjeu.

Enseignements tirés

La principale conclusion des études conduites à l'International Institute for Industrial Environmental Economics de l'Université de Lund en Suède est qu'il est possible d'élaborer des modalités pratiques de mise en oeuvre d'un système de REP, qui encouragent l'innovation des produits. Un tel système doit être assorti d'incitations pour l'acteur (producteur), c'est-à-dire le fabricant, qui est en mesure de modifier la conception du produit. Un système de REP fondé sur la responsabilité partagée court le risque évident de déboucher sur une situation où personne ne veut entreprendre de démarche innovante concernant les produits, et où toutes les améliorations seront exclusivement centrées sur la gestion et le recyclage des déchets.

ANNEXE 12 : ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU DSD

par Karin Muenk – Responsable des affaires internationales
Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland Aktiengesellschaft

Atelier de l'OCDE sur la responsabilité élargie des producteurs, Washington D.C., 1 – 3 décembre 1998

Le 1^{er} janvier 1993, l'obligation de reprendre et de recycler les emballages est entrée en application, en vertu de la dernière partie de l'arrêté sur les emballages, en vigueur depuis 1991. La possibilité pour les entreprises, implicite dans l'arrêté, de remplir leurs obligations respectives de reprise en participant à un "système dual" a incité environ 600 entreprises industrielles et commerciales à créer l'actuel "Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland Aktiengesellschaft", en 1990.

L'entreprise est entrée en activité au début de l'année 1993. À la fin de l'été de la même année, le président du conseil d'administration, Wolfram Brück, s'est vu contraint d'annoncer le dépôt de bilan de l'entreprise, laquelle accusait un déficit de 1 milliard de DM.

Avec le recul, la majorité des milieux concernés s'accorde à penser que la précarité de la situation financière n'est pas imputable à la décision de choisir une voie parallèle au système public d'élimination des déchets, mais plutôt à l'obligation de remplir les prescriptions très contraignantes de l'arrêté sur les emballages en un court laps de temps, d'une part, et au fait que l'entreprise n'a pas suffisamment contrôlé les opérations de ses partenaires contractuels, d'autre part.

En fin de compte, quels facteurs précis ont quasiment entraîné la faillite du système dual ?

Tout d'abord, les dispositions réglementaires qui ont imposé la collecte et le tri des emballages dans tout le pays dès l'entrée en vigueur de la dernière partie de l'arrêté sur les emballages, le 1^{er} janvier 1993, et l'obligation d'appliquer des quotas élevés de collecte et/ou de tri, dès la première année de fonctionnement du système dual.

Plus concrètement, la mise en place d'un système national de collecte et de tri impliquait que le système dual ne disposait que de 18 mois, correspondant à la période comprise entre la date de son établissement et l'entrée en vigueur de la dernière partie de l'arrêté sur les emballages, pour conduire des négociations avec les municipalités et des entreprises privées d'élimination des déchets, sur des questions comme l'installation de conteneurs de collecte dans les endroits publics, la logistique liée à la collecte, l'intégration des systèmes existants – différents d'une municipalité à l'autre – et un point capital, le paiement, et conclure ces négociations par un contrat. De fait, le système dual, qui en date du 1^{er} janvier 1993 avait signé 540 contrats avec des municipalités et des entreprises privées d'élimination, s'est acquitté de ses obligations. Toutefois, l'entreprise a dû se plier largement aux demandes financières des municipalités et des entreprises d'élimination des déchets. Vu le temps disponible, il n'a pas été possible de comparer les prix, ni d'attribuer des contrats de travail en faisant jouer la concurrence.

Les quotas à atteindre dès la première année ont encore alourdi les coûts, qui dépassaient déjà considérablement les plafonds stipulés dans la directive ultérieure de l'UE sur les emballages 94/62/CE. Une fois de plus, le système dual et ses garants ont été contraints par le temps de passer des contrats de recyclage dans le pays et à l'étranger, avec une marge de manœuvre limitée pour négocier les conditions. Une comparaison rapide de deux chiffres fera ressortir plus clairement les difficultés auxquelles était confronté le système dual : en 1993, la capacité de recyclage des emballages en plastique avoisinait 20 000 à 30 000 tonnes par an en république fédérale d'Allemagne. En revanche, la quantité collectée la même année totalisait 300 000 tonnes.

En outre, faute de pouvoir mettre à profit une expérience acquise, notamment en ce qui concerne le recyclage des emballages en plastique, les coûts ont été sous-estimés. Si bien que le droit de licence relatif à ce matériau d'emballage a été estimé à une valeur nettement inférieure au prix de revient de la collecte, du tri et du recyclage de ce dernier pour le système dual.

De surcroît, le système dual s'est trouvé, après seulement quelques semaines d'activité, confronté au fait qu'on dénombrait sensiblement plus d'emballages estampés du "point vert" dans les conteneurs de collecte que de droits de licence n'avaient été versés contre l'autorisation d'apposer le "point vert", d'après les accords de licence conclus. Il n'a pas été possible de vérifier si les détenteurs de la licence d'utilisation du "point vert" respectaient les accords qui les liaient au système dual, ceux-ci ne comportant pas de système de contrôle adéquat. Sans compter qu'aucune sanction n'était (encore) prévue à l'encontre des entreprises qui apposaient frauduleusement le symbole du "point vert", faute d'avoir conclu un accord de licence à cet effet.

L'énumération, ci-dessus, de quelques problèmes cruciaux montre que les difficultés ne provenaient pas du principe même de la décision d'établir un système privé **parallèle** au système public d'élimination des déchets, mais des contraintes réglementaires et des difficultés rencontrées dès le lancement du système. Ces circonstances peuvent aussi expliquer pourquoi, malgré le déficit d'un milliard de DM, vers la mi-1993, plutôt que de mettre fin au système, ce à quoi personne n'a voulu se résoudre, pas plus au sein des entreprises que de la classe politique, on s'est mis à étudier d'autres instruments pour sauvegarder la reprise et le recyclage des emballages, fondés par exemple sur une taxe ou une garantie de prêts. De fait, toutes les personnes responsables approuvaient le maintien du système dual sous la forme d'un dispositif privé pour le recyclage des emballages, appuyé par les entreprises et incarnant un mode de responsabilité du fait du produit.

C'est dans ce climat de consensus sur la voie à suivre que, sous la houlette de M. Töpfer, alors ministre de l'Environnement, les responsables politiques, le commerce, l'industrie, les municipalités et même les entreprises d'élimination des déchets ont décidé de fournir une aide financière sous forme de prêts, etc. et d'accepter une modification des termes du contrat relatifs aux dépenses et aux revenus de l'entreprise, afin de maintenir et de poursuivre le système dual. À l'issue de ces négociations, un plan de restructuration, approuvé par toutes les parties prenantes, a été élaboré.

Avant d'examiner les détails de ce plan, il est utile de noter qu'après trois ans il s'est déjà avéré que cette décision était la bonne. Dès l'exercice financier de 1996, le président du conseil d'administration, Wolfram Brück, était en mesure d'annoncer le comblement total du déficit. Entre-temps, la situation financière de Duales System Deutschland AG s'est à ce point stabilisée que l'entreprise a déclaré qu'elle appliquerait une réduction de 9,5 pour cent sur les droits de licence de 1999 pour chaque matériau d'emballage.

Toutefois, avant de survoler d'autres stratégies de réduction des coûts prévues dans le futur, nous décrirons maintenant les mesures qui ont permis au système dual, non seulement d'opérer un

redressement économique qui s'est traduit par l'équilibre des comptes de l'entreprise, mais aussi de diminuer ultérieurement les droits de licence.

Quant aux prescriptions légales, il fallait les remplir. Il n'était donc possible d'appliquer une réduction des coûts que dans les domaines régis par une décision contractuelle. Autrement dit, le système dual a dû restreindre les dépenses affectées à la collecte et au tri de toutes les matières ainsi qu'au recyclage des plastiques, tout en veillant à ses recettes, c'est-à-dire au paiement régulier des droits de licence.

Dans un premier temps, les négociations sur les contrats en vigueur menées avec les municipalités et les entreprises privées d'élimination des déchets ont débouché essentiellement sur les amendements suivants :

- La rémunération de la collecte et du tri des matières déposées dans les sacs jaunes (fraction légère), d'abord établie en fonction du poids à l'unité destinée au tri, l'est désormais à l'unité triée. De cette manière, le système dual ne paie que les ressources triées, selon les critères de qualité qu'il a lui-même fixés et ne couvre plus, comme par le passé, les déchets autres que les emballages et les emballages non recyclables qui se trouvent aussi dans les conteneurs de collecte.
- On a limité le montant à acquitter suivant un ordre de grandeur décidé en fonction du poids des matériaux d'emballage par habitant et par an requis pour satisfaire aux quotas. En raison de cette limitation, les entreprises chargées de la collecte et du tri ont eu avantage à effectuer un tri de haute qualité des matières. En même temps, cela a eu un effet indirect sur les coûts de recyclage, la fraction de matières étrangères étant considérablement réduite, si bien que la qualité des matériaux recyclés s'est améliorée.
- Elle a aussi permis aux partenaires contractuels du système dual de commercialiser eux-mêmes les matériaux triés. En contrepartie de cette commercialisation, les partenaires contractuels se sont engagés à verser un forfait au système dual. Cette mesure a également accru les possibilités de réduire les coûts.

Parallèlement à la limitation des dépenses, un nouvel accord de licence pour l'utilisation du "point vert" a été formulé et conclu avec les titulaires de la licence à la fin de l'année 1994. Plus précisément, les recettes ont été consolidées par les mesures suivantes :

- Ajustement des droits de licence aux coûts réellement imposés par les diverses matières du système. En d'autres termes, la tarification du droit de licence prend désormais en considération la matière et le poids de l'emballage ainsi que le nombre d'unités mises sur le marché.
- Facturation à des intervalles de moins d'un an des emballages portant le "point vert" effectivement mis en circulation, au lieu d'une facturation à des intervalles de moins d'un an d'après une estimation des chiffres de la vente, qui ne devait être corrigée qu'après la fin de l'exercice budgétaire de l'entreprise en question, en fonction des quantités réellement vendues. Il s'ensuit, notamment, que le système dual n'a plus eu à financer, longtemps à l'avance, jusqu'à un an, le recyclage des emballages.
- Les détenteurs de la licence concédée par le système dual sont tenus d'apporter, une fois par an, en vertu d'une clause de leur contrat, la preuve qu'ils ont acquitté dûment leur droit de licence, par la présentation d'un certificat établi par un commissaire aux comptes

indépendant, confirmant les informations qu'ils ont fournies à des intervalles de moins d'un an sur l'utilisation du symbole du "point vert".

- Enfin, on a mis en place des dispositifs de contrôle (par exemple des vérifications dans les points de vente) qui ont révélé que des entreprises apposaient illégalement le "point vert" sur leurs emballages, sans avoir d'accord de licence avec le système dual. La poursuite systématique de ces infractions à la législation sur les marques de fabrique, en vertu du droit criminel et civil, est pour beaucoup dans l'éradication quasi totale de l'utilisation illégale du symbole.

En termes chiffrés, parmi toutes les mesures de soutien, ce sont surtout les amendements susmentionnés qui ont "réduit à néant", à la fin de 1996, le déficit enregistré précédemment, en créant une conjoncture dans laquelle le barème des prix s'élevait à 3,16 millions de DM en 1994, à 3,83 millions de DM en 1995 et à 3,86 millions de DM en 1996.

L'année 1997, où le barème des prix s'est monté à 4,02 millions de DM, et l'année 1998 accusent la poursuite de l'essor économique du système dual, dont les droits de licence n'ont pas été modifiés pendant trois ans.

En 1998, après que la phase de consolidation annoncée en 1996 est presque unanimement considérée comme achevée, on escompte un excédent de 200 millions de DM, d'après les informations dont on dispose, de même que pour l'année suivante. Comme Duales System Deutschland AG est une entreprise sans but lucratif, cet excédent sera répercuté l'année prochaine sur les droits de licence, sous la forme d'une diminution de 9,5 pour cent de ce dernier pour chacun des matériaux déjà cités plus haut.

À l'avenir, le système dual projette également d'exploiter d'autres possibilités de réduction des coûts, sans pour autant négliger son objectif de pousser encore plus loin la qualité du tri et d'introduire de nouvelles technologies avancées de recyclage.

L'expérience a notamment montré que loin de s'exclure, les objectifs susmentionnés se complètent.

Concrètement, à l'expiration des accords en vigueur, le système dual lancera un appel d'offres pour la collecte et le tri des matériaux. Avec cette mesure, le système dual table sur une économie substantielle à moyen terme.

En même temps, le système dual s'emploiera à promouvoir plus intensivement l'application de nouvelles technologies. Le premier pas dans cette direction se traduira par la première démonstration du fonctionnement à l'échelle industrielle d'une installation de tri entièrement automatisée, à l'EXPO 2000 de Hanovre. Le système dual prévoit, moyennant l'utilisation accrue de cette nouvelle technologie, une optimisation de la qualité du tri et la combinaison des capacités de tri existantes.

Enfin, l'entreprise espère élever ses revenus grâce à de nouveaux contrats de licence, pour pouvoir abaisser encore davantage les coûts pour tous les titulaires de licence.

Pour récapituler, nous sommes en mesure d'affirmer que la décision prise en Allemagne de mettre en place un système privé **parallèlement** au dispositif public d'élimination des déchets était juste et que ce système peut fonctionner de manière efficiente sur le plan économique. Autre point important, l'impératif de rentabilité économique, d'une part, et l'application de la responsabilité du fait des produits, d'autre part, ont de plus entraîné des évolutions techniques prometteuses dans le domaine du recyclage, qui plaident également en faveur de l'idée de la conservation des ressources.

**ANNEXE 13 : CONTRAT PORTANT SUR LE DROIT D'UTILISER LA MARQUE
COMMERCIALE**

Ce contrat est fourni par
« Der Grüne Punkt », (Contrat relatif à l'utilisation de la marque commerciale)
Duales System Deutschland
Aktiengesellschaft

pour exempter l'Utilisateur de la marque commerciale de ses obligations de reprendre et recycler les emballages usés, conformément aux dispositions de l'Ordonnance sur les emballages (Verpackungsverordnung)

Entre

Der Grüne Punkt -
Duales System Deutschland
Aktiengesellschaft
(ci-après désigné par l'appellation « Duales System »)

et

Ce document est donné à titre indicatif.
Il est inutile de le remplir.
Version du 05.09.1994

.....
(ci-après désigné par l'appellation « Utilisateur de la marque commerciale »)

Dans le but d'atteindre les objectifs en matière de gestion des déchets fixés par l'« Ordonnance sur la réduction des déchets d'emballage » du 12 juin 1991 (Gazette juridique de la République fédérale d'Allemagne I p. 1234), Duales System met sur pied et exploite un système privé d'élimination duale des déchets en République fédérale d'Allemagne. Par décret, les Länder allemands ont établi que ce système satisfaisait bien aux dispositions de l'Article 6, paragraphe 3 de l'Ordonnance sur les emballages, et exempté à ce titre les fabricants et distributeurs participants des obligations fixées par l'Ordonnance de reprendre et recycler les emballages usés. Duales System, qui est propriétaire de la marque commerciale déposée « Der Grüne Punkt », concède aux fabricants et distributeurs le droit d'apposer cette marque sur les emballages couverts par ce système et conformément aux conditions d'un Contrat relatif à la marque commerciale.

A cette fin, les parties conviennent de ce qui suit :

Article 1 **Autorisation d'utiliser la marque commerciale**

- (1) Aux termes du présent contrat, l'utilisateur de la marque commerciale se voit concéder contre paiement le droit d'apposer la marque commerciale « Der Grüne Punkt » - présentée dans l'Annexe 1 au présent contrat – sur les emballages qu'il aura enregistrés parallèlement à cette fin.
- (2) L'utilisateur de la marque commerciale n'est pas autorisé à concéder à des parties tierces le droit ainsi acquis, sans l'accord écrit préalable de Duales System.

Dans cette perspective, ne sont pas considérées comme des tierces parties :

- les entreprises associées (y compris la société mère), telles qu'elles sont définies dans l'Article 15 ff. de la Loi allemande sur les entreprises par actions (Aktengesetz) ;
- les concessionnaires de l'Utilisateur de la marque commerciale qui commercialisent un produit sous licence dans le même emballage que celui employé par l'Utilisateur.

Dans ces cas précis, l'Utilisateur de la marque commerciale doit avertir Duales System, spontanément et de manière anticipée, de l'existence des entreprises associées ou concessionnaires éventuels, ainsi que de la mesure dans laquelle le droit d'utiliser la marque est concédé.

- (3) Le droit d'utilisation comprend le droit d'utiliser à des fins publicitaires des images d'emballages arborant la marque commerciale « Der Grüne Punkt ».
- (4) L'Utilisateur de la marque commerciale s'engage à remettre, sur simple demande, tout emballage enregistré en trois exemplaires.

Article 2 **Exemption de l'obligation de reprise et de recyclage des emballages fixée par l'Ordonnance sur les emballages**

Sur la base de l'Ordonnance sur les emballages du 12 juin 1991, Duales System s'engage à mener à l'échelle nationale les opérations de collecte, tri et recyclage des emballages, de façon à exonérer les fabricants et distributeurs participants des obligations de reprise et de recyclage qui leur incombent aux termes de l'Ordonnance sur les emballages.

Article 3 **Obligation d'utiliser la marque commerciale, numéro de client et autres informations**

- (1) L'Utilisateur de la marque commerciale est tenu d'apposer la marque commerciale sur tous ses emballages enregistrés et destinés aux produits commercialisés au plan national, de façon à ce qu'elle soit visible. Elle doit être accompagnée uniquement des informations auxquelles Duales System a donné son accord. La couleur « verte » et le nom « Der Grüne Punkt » doivent être utilisés, et un diamètre de 6 mm doit être respecté. Le cas échéant, la marque commerciale peut être apposée dans une couleur différente ou à l'aide d'un tampon. Toute exemption à l'obligation d'utiliser la marque commerciale doit être expressément accordée par écrit par Duales System, auquel cas, les dispositions suivantes s'appliquent.
- (2) Si l'Utilisateur de la marque commerciale, ou toute partie autorisée à l'utiliser aux termes de l'Article 1, paragraphe 2, n'est pas mentionné dans les informations figurant sur un emballage, Duales System peut, au moment de l'enregistrement de cet emballage, lui demander d'apposer son numéro de client directement à côté de la marque commerciale. Si Duales System n'utilise

pas de ce droit à l'enregistrement de l'emballage, toute demande ultérieure sera assortie d'un préavis de six mois.

- (3) Le cas échéant, Duales System peut demander, avec un préavis de six mois, que soit apposée sur l'emballage une information concernant le matériau utilisé et/ou les modalités d'élimination, à condition toutefois que cette disposition soit nécessaire à la bonne application de l'Ordonnance sur les emballages, ou rendue obligatoire par toute modification de l'Ordonnance.
- (4) Si du fait de l'une des dispositions ci-avant, l'Utilisateur de la marque commerciale doit modifier l'emballage, il ne peut prétendre à être remboursé par Duales System du coût subi, à moins que Duales System puisse être tenu pour responsable dudit coût.

Article 4 **Redevance**

- (1) L'Utilisateur de la marque commerciale verse à Duales System une redevance pour tous les emballages arborant la marque commerciale « Der Grüne Punkt » mis en distribution sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne. Dans le cadre de ce contrat, les exceptions à la présente clause doivent faire l'objet d'un accord écrit distinct.
- (2) Le montant des redevances est établi sur la base de la grille d'évaluation applicable et du barème de redevance valide. Les redevances sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en vigueur.
- (3) Duales System se réserve le droit d'ajuster le barème des redevances et/ou la grille d'évaluation, mais il doit en avertir l'Utilisateur de la marque commerciale par écrit six mois avant l'entrée en vigueur dudit ajustement. Toute augmentation, ou réduction, des redevances et toute modification des bases d'évaluation doivent être menées conformément aux principes suivants :
 - Les redevances sont calculées sans marge bénéficiaire. Elles doivent uniquement couvrir les frais de collecte, de tri et de recyclage des emballages usés, ainsi que les frais de gestion et d'administration nécessaires (coûts du système).
 - Les redevances sont majorées ou réduites de façon à ce que les coûts du système soient alloués aux différents groupes spécifiques de matières le plus équitablement possible sur la base du principe du pollueur-payeur.
 - Le niveau des redevances et les bases d'évaluation doivent être examinés à intervalles réguliers (en règle générale, tous les ans) par des comptables mandatés par Duales System, chargés de vérifier qu'ils sont bien alloués de manière équitable sur la base du principe du pollueur-payeur.

Article 5 **Versement des redevances**

- (1) Une redevance est acquittée pour tous les emballages arborant la marque commerciale « Der Grüne Punkt » mis en distribution par l'Utilisateur de la marque commerciale sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne. Lors de la première mise en circulation d'un emballage, cette disposition s'applique à compter de la date d'introduction sur le marché. Cette date ne doit pas être ultérieure au lendemain de la première mise en circulation de l'emballage revêtu de la marque commerciale « Der Grüne Punkt » sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne. Si, après réception d'une demande émanant de Duales System, l'Utilisateur de la marque commerciale ne notifie pas dans un délai raisonnable une date d'introduction, c'est la date d'enregistrement de l'emballage en question qui sera retenue par

Duales System pour la facturation de ses services, à moins que Duales System puisse établir que ledit emballage a été introduit à une date encore antérieure.

- (2) Les redevances sont acquittées mensuellement, trimestriellement ou annuellement, sur la base des conditions suivantes :
- a) Si les redevances versées au cours de l'exercice précédent, ou si les redevances attendues pour l'exercice en cours, sont supérieures à 120 000 DEM, l'Utilisateur de la marque commerciale doit, sur une base mensuelle, enregistrer les ventes effectives d'emballages arborant la marque commerciale « Der Grüne Punkt » et verser à Duales System les redevances correspondantes, au plus tard 14 jours ouvrables après la fin du mois considéré. Cette opération doit être effectuée à l'aide du formulaire d'enregistrement des ventes mensuelles. Les ventes effectives doivent être enregistrées pour la première fois, et les redevances versées, au cours du mois suivant l'introduction d'un emballage sur le marché.
 - b) Si les redevances versées au cours de l'exercice précédent, ou si les redevances attendues pour l'exercice en cours, sont inférieures à 120 000 DEM, l'Utilisateur de la marque commerciale doit, sur une base trimestrielle (année civile), enregistrer les ventes effectives d'emballages arborant la marque commerciale « Der Grüne Punkt » et verser à Duales System les redevances correspondantes, au plus tard 14 jours ouvrables après la fin du trimestre considéré. Cette opération doit être effectuée à l'aide du formulaire d'enregistrement des ventes trimestrielles. Les ventes effectives doivent être enregistrées pour la première fois, et les redevances versées, au cours du trimestre suivant l'introduction d'un emballage sur le marché.
 - c) Si les redevances versées au cours de l'exercice précédent, ou si les redevances attendues pour l'exercice en cours, sont inférieures à 10 000 DEM, l'Utilisateur de la marque commerciale doit notifier à l'avance à Duales System, via le formulaire d'enregistrement fourni, une estimation des ventes attendues sur l'exercice d'emballages arborant la marque commerciale « Der Grüne Punkt », et verser la moitié des redevances correspondantes au cours du premier mois ou, le cas échéant, dans un délai d'un mois après introduction sur le marché. L'autre moitié des redevances dues est à verser au début du deuxième semestre de l'exercice.
- (3) Le nombre d'emballages revêtus de la marque commerciale « Der Grüne Punkt » effectivement vendus doit être enregistré au moyen des formulaires fournis par Duales System, ou des autres supports de transmission autorisés par Duales System. Les données demandées doivent être communiquées intégralement et correctement, conformément aux instructions indiquées sur les formulaires. Les enregistrements incomplets ou incorrects seront considérés comme nuls si l'Utilisateur de la marque commerciale ne rectifie pas les erreurs signalées dans un délai de 14 jours après réception d'un avertissement écrit émanant de Duales System. Lors du paiement des redevances, l'Utilisateur de la marque commerciale doit indiquer, sur le bordereau de remise ou le formulaire de chèque, son numéro de client ainsi que la période couverte. Duales System se réserve le droit de refuser les règlements non accompagnés de ces informations, auquel cas ils seront considérés comme n'ayant été effectués.
- (4) Les redevances dues par l'Utilisateur de la marque commerciale doivent être versées aux dates indiquées au paragraphe 2. En cas de non-respect de ces dates, comme dans tout cas de manquement, l'Utilisateur de la marque commerciale devra acquitter un intérêt calculé sur la base d'un taux annuel supérieur de 3 % au taux de base correspondant, conformément à l'article 1 de la loi sur le taux d'escompte (DÜG). L'Utilisateur de la marque commerciale conserve néanmoins le droit de démontrer à Duales System que le dépassement du délai de paiement, ou le défaut de paiement, n'a entraîné aucune perte, ou du moins une perte mineure.
- (5) L'Utilisateur de la marque commerciale est fondé à retenir les sommes dues, aux fins de compensations, uniquement dans les cas où ses demandes sont légales, qu'elles ne sont pas contestées, ou qu'elles sont acceptées par Duales System.

- (6) Les procédures comptables et d'enregistrement sont basées sur l'exercice comptable de l'Utilisateur de la marque commerciale. L'Utilisateur de la marque commerciale doit informer Duales System de la date de début de ses exercices. La fréquence des versements (mensuels, trimestriels ou annuels) à laquelle l'Utilisateur de la marque commerciale est soumis est valable pour toute la durée de l'exercice. Si, malgré un avertissement préalable donné par écrit, l'Utilisateur de la marque commerciale n'opte pas pour une fréquence donnée, ou s'il opte pour une fréquence erronée, Duales System est fondé à attribuer une fréquence à l'Utilisateur de la marque commerciale pour l'exercice en cours, sur la base des critères qu'il juge bon de retenir.
- (7) Dans un délai de trois mois après la clôture de chaque exercice, l'Utilisateur de la marque commerciale doit transmettre un état déclaratif annuel, via le formulaire fourni par Duales System. Si celui-ci fait apparaître un solde débiteur à l'endroit de Duales System, les sommes dues doivent être versées immédiatement. S'il ressort de l'état déclaratif annuel que l'Utilisateur de la marque commerciale a profité de Duales System en optant indûment pour une fréquence de paiement trimestrielle ou annuelle, ou en différant ses versements jusqu'à la clôture de l'exercice, et si la responsabilité de ces actes peut être imputée à l'Utilisateur de la marque commerciale, celui-ci devra verser rétroactivement un intérêt de retard sur le manque à gagner déterminé à la fin de l'exercice, calculé sur la base d'un taux annuel supérieur de 3 % au taux de base correspondant, conformément à l'article 1 de la loi sur le taux d'escompte (DÜG). Le paiement dû est rétroactif à la date à laquelle était due la première redevance mensuelle ou trimestrielle au cours de l'exercice précédent. La pénalité correspondante est réclamée à l'Utilisateur de la marque commerciale.

Article 6 **Paiements à valoir**

Si l'Utilisateur de la marque commerciale ne s'acquitte pas de ses obligations comptables et d'enregistrement dans les délais et de la manière voulus, Duales System peut exiger aux échéances fixées le versement de paiements à valoir correspondant à la dernière redevance acquittée par l'Utilisateur de la marque commerciale. Ces paiements à valoir sont ensuite déduits des sommes versées ultérieurement par l'Utilisateur de la marque commerciale. Si l'Utilisateur de la marque commerciale n'a encore effectué aucun versement au titre du présent contrat, Duales System est fondé à fixer le montant et les échéances des paiements à valoir, sur la base des emballages enregistrés et d'une estimation des ventes et en tenant compte de tous les éléments et circonstances dont il peut avoir connaissance, et notamment les redevances versées par d'autres Utilisateurs de la marque commerciale dont les gammes de produits et les ventes sont comparables. Cette mesure n'a aucune incidence sur l'obligation qu'a l'Utilisateur de la marque commerciale d'enregistrer ses ventes effectives et d'acquitter en temps voulus les redevances correspondantes, conformément au présent contrat. Elle ne modifie en rien non plus les conséquences juridiques qui peuvent en résulter (Articles 4 et 5).

Article 7 **Obligations de divulgation et d'audit de l'Utilisateur de la marque commerciale**

- (1) L'Utilisateur de la marque commerciale est tenu de communiquer sans retard indu à Duales System toutes les informations voulues pour la mise en application du présent contrat.
- (2) Si, malgré un avertissement écrit, l'Utilisateur de la marque commerciale enfreint l'une de ses principales obligations aux termes du présent contrat - en particulier la troisième phrase du paragraphe 2 de l'Article 1 ; les paragraphes 1 et 2 de l'Article 3 ; les paragraphes 1 et 2 de l'Article 4 ; et le paragraphe 1 de l'Article 5, il est tenu, conformément à la section 25b de la loi sur les marques commerciales (Warenzeichengesetz) de communiquer immédiatement à Duales System toute information sur l'origine et les circuits de distribution des emballages

objets du présent contrat. En particulier, cette information doit comprendre le nom et l'adresse du fabricant, du fournisseur et des autres propriétaires antérieurs, du client, ainsi que les quantités produites, livrées, reçues ou commandées. Parallèlement, Duales System peut exiger une liste complète des produits vendus par l'Utilisateur de la marque commerciale.

- (3) Dans un délai de six mois après la clôture de l'exercice de l'Utilisateur de la marque commerciale, celui-ci doit à ses propres frais faire certifier par un expert comptable ou un expert fiscaliste l'exactitude de ses états déclaratifs de fin d'année, sur la base des directives données par Duales System et au moyen des formulaires qu'il fournit ou des supports de transmission qu'il autorise.
- (4) Si l'état déclaratif de fin d'année certifié fait ressortir un solde excédentaire pour l'Utilisateur de la marque commerciale, Duales System doit immédiatement s'acquitter des sommes dues sur remise du certificat d'audit. S'il fait ressortir un solde déficitaire, la deuxième phrase du paragraphe 7 de l'Article 5 s'applique.
- (5) S'il existe un doute raisonnable quant à l'exactitude des comptes et des états transmis par l'Utilisateur de la marque commerciale, et si Duales System en fait la demande, l'Utilisateur de la marque commerciale doit remettre un certificat d'audit intérimaire, établi par un expert comptable ou un expert fiscaliste, à une date donnée fixée par Duales System. S'il ressort de cet audit que les redevances acquittées par l'Utilisateur de la marque commerciale sont inférieures de plus de 5 % à celles calculées sur la base de l'audit, les coûts induits sont à la charge de l'Utilisateur de la marque commerciale.

Article 8

Droits de vérification de Duales System

- (1) S'il existe un doute raisonnable quant à l'exactitude et l'exhaustivité des comptes et des états transmis par l'Utilisateur de la marque commerciale, Duales System est fondé à engagé un expert comptable ou un expert fiscaliste (ci-après désigné par l'appellation « l'auditeur »), soumis à une obligation de confidentialité, pour contrôler l'exactitude et l'exhaustivité desdits comptes et états transmis par l'Utilisateur de la marque commerciale, à une date convenue entre les deux parties, et sur une période couvrant les deux exercices précédents. Cette inspection peut être conduite dans les conditions suivantes, même si l'Utilisateur de la marque commerciale n'a transmis aucun compte ou état.
- (2) L'auditeur mandaté par Duales System doit être autorisé à accéder aux locaux de l'Utilisateur de la marque commerciale et à inspecter tous les documents voulus. L'Utilisateur de la marque commerciale doit demander à son personnel de répondre aux questions de l'auditeur avec précision et exhaustivité. L'Utilisateur de la marque commerciale doit mettre à la disposition de l'auditeur des personnes dûment informées.
- (3) Si l'Utilisateur de la marque commerciale exerce le droit défini au paragraphe 2 de l'Article 1, il doit faire en sorte que les obligations définies dans les paragraphes 1 et 2 ci-avant soient observées par les tierces parties autorisées à utiliser la marque commerciale aux termes du paragraphe 2 de Article 1.
- (4) En particulier, l'auditeur doit être en mesure de calculer le montant des redevances échues et à venir de l'Utilisateur de la marque commerciale, sur la base de ses vérifications par sondages. Les conclusions de l'auditeur et les montants qu'il calcule sont contraignants pour les deux parties, conformément aux dispositions de la section 317 du Code Civil (BGB), du moins tant que l'Utilisateur de la marque commerciale ne communique pas de certificat d'audit plus récent, établi par un expert comptable ou un expert fiscaliste, et faisant apparaître des obligations financières moindres.
- (5) Si l'auditeur ne peut pas accéder aux locaux de l'Utilisateur de la marque commerciale, ou si toutes les informations voulues ne sont pas mises à sa disposition, l'auditeur peut évaluer le montant des redevances dues, conformément à la section 317 du Code Civil, de manière

raisonnable et à sa discrétion, sur la base de tous les éléments auxquels il peut accéder. Les conclusions et résultats auxquels il parvient sont contraignants pour les deux parties. La deuxième phrase du paragraphe 4 s'applique également en la circonstance.

- (6) Si le montant calculé sur la base d'une inspection, ou évalué selon les conditions définies ci-avant, dépasse de plus de 5 % les redevances effectivement acquittées par l'Utilisateur de la marque, l'ensemble des coûts de la procédure sont à la charge de ce dernier. Dans tous les cas, les coûts de la procédure sont à la charge de l'Utilisateur de la marque commerciale si, après réception d'une ou plusieurs demandes écrites, il n'a fourni aucun compte ou état, ou des comptes ou états incomplets ou inappropriés, pour la période concernée.

Article 9

Dommages forfaitaires

Si une différence imputable à l'Utilisateur de la marque commerciale est relevée entre le montant déterminé sur la base d'une inspection menée par un auditeur mandaté par Duales System, ou d'un audit intérimaire mené par un expert comptable ou un expert fiscaliste, et le montant effectivement prévu, le montant de cette différence est alors majoré de 10 % à titre de dommages forfaitaires, assorti d'un intérêt calculé sur la base d'un taux annuel supérieur de 3 % au taux de base correspondant, conformément à l'article 1 de la loi sur le taux d'escompte (DÜG). L'Utilisateur de la marque commerciale conserve néanmoins le droit de démontrer à Duales System qu'il n'a subi aucune perte ou, tout le moins, une perte moindre.

Article 10

Condition de validité du contrat, refus des emballages

- (1) La validité du contrat est soumise à la condition suspensive et impérative de l'enregistrement d'au moins emballage par l'Utilisateur de la marque commerciale. Cet enregistrement doit être effectué au moyen des documents contractuels fournis par Duales System.
- (2) Si les dispositions de l'Ordonnance sur les emballages ne peuvent pas être appliquées à un emballage donné, Duales System peut refuser l'enregistrement dudit emballage.

Article 11

Annulation/annulation partielle, Conséquences d'une résiliation et dommages

- (1) L'Utilisateur de la marque commerciale peut résilier le présent contrat avec un préavis de six mois s'il met un terme à la commercialisation des emballages enregistrés sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne. En outre, l'Utilisateur de la marque commerciale peut annuler individuellement l'enregistrement des emballages qui ne sont plus commercialisés sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne. Ces emballages ne sont alors plus couverts par le présent contrat à compter de la date d'annulation indiquée par l'Utilisateur de la marque commerciale. A partir de cette date, l'Utilisateur de la marque commerciale ne peut plus commercialiser ces emballages sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne.
- (2) Après avertissement écrit préalable, Duales System peut résilier le présent contrat, avec effet immédiat, dans les circonstances suivantes :
 - lorsque l'Utilisateur de la marque commerciale enfreint gravement ou de manière répétée ses obligations contractuelles, en particulier ses obligations financières et en matière d'enregistrement ;
 - lorsque l'Utilisateur de la marque commerciale communique à Duales System une date d'introduction erronée pour l'un des emballages qu'il a enregistrés ;

- lorsque l’Utilisateur de la marque commerciale appose la marque commerciale « Der Grüne Punkt » sur des emballages de sa gamme de produits, alors qu’ils ne sont pas inclus au présent contrat, et qu’aucun autre Utilisateur de la marque commerciale ne les a inclus dans son propre Contrat de marque commerciale ;
 - lorsque l’Utilisateur de la marque commerciale fait des déclarations frauduleuses concernant l’enregistrement ou les comptes relatifs à un ou plusieurs emballages, et que cela entraîne une baisse sensible du niveau de ses versements.
- (3) a) Jusqu’à l’examen final des documents contractuels, Duales System peut, à tout moment et sans notification préalable, mettre fin à l’autorisation d’utiliser la marque commerciale sur un emballage spécifique ou tous les emballages enregistrés, s’il est établi que les dispositions de l’Ordonnance sur les emballages ne s’appliquent pas à ces emballages. Duales System doit informer par écrit l’Utilisateur de la marque commerciale du résultat de son examen.
 - b) Duales System peut, à tout moment et sans notification préalable, résilier le contrat pour certains emballages spécifiques, si ceux-ci entraînent de graves perturbations au niveau du système de collecte et de tri, et ce pour des raisons relevant de la responsabilité de l’Utilisateur de la marque commerciale.
 - c) Dans ces cas précis, l’utilisation de la marque commerciale sur les emballages n’est plus autorisée – excepté sur les emballages déjà commercialisés –, et aucun délai n’est accordé pour écouler les emballages concernés.
 - (4) Les deux parties conservent un droit d’annulation extraordinaire ou d’annulation partielle du contrat, en cas de motif grave.
 - (5) Après résiliation du contrat, l’utilisation de la marque commerciale n’est plus autorisée, tant à des fins publicitaires que d’étiquetage. Les emballages déjà produits ou commercialisés par l’Utilisateur de la marque commerciale et revêtus de la marque commerciale « Der Grüne Punkt » ne sont pas concernés. L’obligation de versement des redevances vaut alors également pour les emballages commercialisés pendant la période pendant laquelle leur écoulement est autorisé.
 - (6) En cas d’annulation extraordinaire ou d’annulation partielle du contrat par Duales System, l’utilisation de la marque commerciale n’est plus autorisée – excepté sur les emballages déjà commercialisés –, et aucun délai n’est accordé pour écouler les emballages concernés.
 - (7) Si un emballage enregistré ou un produit résiduel présent dans un emballage entraîne une perte ou un dommage pour Duales System ou une partie tierce mandatée pour la collecte, le tri ou le recyclage, l’Utilisateur de la marque commerciale, s’il est responsable de la perte ou du dommage, est tenu de payer les dommages ou d’indemniser Duales System des conséquences éventuelles.

Article 12

Clause de remplacement

A l’entrée en vigueur du présent contrat, il annule et remplace le Contrat de marque commerciale précédent (version datée du 10 décembre 1991), ainsi que tous les avenants et ajouts y afférents.

Article 13

Confidentialité

- (1) Duales System est tenu de traiter avec confidentialité les informations qui lui sont communiquées dans le cadre de la mise en application du présent contrat, et de les communiquer à des parties tierces uniquement lorsque des motifs juridiques l’exigent. Cette obligation vaut également pour les parties tierces agissant pour le compte de Duales System.

- (2) Duales System peut informer des parties tierces du fait qu'un Contrat de marque commerciale a été passé avec l'Utilisateur de la marque commerciale, et leur indiquer quels sont les emballages couverts par le contrat - pour lesquels l'Utilisateur de la marque commerciale acquitte une redevance -, et à partir de quelle date. Le cas échéant, pour établir la validité de ses demandes de paiement, Duales System peut communiquer à des parties tierces des informations complémentaires si l'Utilisateur de la marque commerciale manque de manière répétée à son obligation de paiement. Dans ce type de cas, Duales System doit demander aux parties tierces de maintenir la confidentialité sur ces informations.

Article 14
Règles juridiques, juridiction compétente

- (1) Le présent contrat est soumis aux règles juridiques en vigueur en République fédérale d'Allemagne.
- (2) En cas de différend ou de litige survenant dans le cadre du présent contrat, la juridiction compétente est celle du siège social de Duales System.

Article 15
Forme écrite, langue du contrat

- (1) Le fac-similé du cachet de Duales System suffit pour rendre ce contrat valide. Les ajouts ou modifications au présent contrat doivent être effectués par écrit. Cette disposition vaut également pour les modification à la présente clause. A cette fin, le fac-similé du cachet de Duales System suffit.
- (2) La langue du présent contrat est l'allemand. C'est la version allemande qui fait foi.

Article 16
Début et durée du présent contrat

Le présent contrat prend effet le..... et dure jusqu'à la fin de l'année civile suivante. Chaque année, le contrat est tacitement reconduit pour une nouvelle année, sauf disposition contraire communiquée au moins deux mois avant l'échéance.

Utilisateur de la marque commerciale

Der Grüne Punkt –
Duales System Deutschland
Aktiengesellschaft

*Traduction donnée à titre indicatif.
Ne remplissez pas ce formulaire.
Remettez l'original en allemand.*

.....
(Lieu, Date, Signature)

...
(Lieu, Date, Signature)

ANNEXE 14 : LA RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS EN ALLEMAGNE

Dr. Ulf D. Jaeckel

Ministre fédéral de l'Environnement, Allemagne, Atelier de l'OCDE sur la responsabilité élargie des producteurs

Washington D.C., 1-3 décembre 1998

1. **La responsabilité élargie des producteurs (REP) – un instrument de la politique d'environnement de l'Allemagne**

Les politiques de responsabilité élargie des producteurs (REP) sont l'une des pierres angulaires de l'économie en circuit fermé vers laquelle nous nous efforçons de tendre. En l'occurrence, l'objectif est de parvenir à un accroissement de la productivité des ressources – un accroissement qui doit aller de pair avec une réduction de la pollution et de la production de déchets.

Dans cette perspective, plusieurs approches s'offrent à nous, chacune étant déterminée par des critères juridiques ou politiques et le groupe de produits concerné. Tout d'abord, il y a des réglementations fixées par des ordonnances qui ont force de loi, puis des engagements volontaires pris par l'industrie, et enfin des combinaisons des deux.

Dans un premier temps, nous donnerons une brève présentation des différentes approches, puis nous synthétiserons les éléments clés fondamentaux des systèmes de REP.

2. **Systèmes de REP en Allemagne**

2.1 ***Ordonnance sur les emballages***

L'Ordonnance sur les emballages du 12 juin 1991 a été tout à la fois le point de départ, le prototype et l'exemple de la « nouvelle responsabilité en matière de produits », ainsi que la première pierre d'une économie fondée sur le recyclage des produits. Dans le contexte de l'expérience allemande en matière de REP, cette ordonnance est incontestablement la mesure la plus importante dans le domaine de la gestion des déchets.

Depuis, le texte de l'ordonnance a été révisé et la nouvelle Ordonnance sur les emballages est entrée en vigueur en août 1998. Entre autres objectifs, ce nouveau dispositif vise à créer un équilibre entre ceux qui participent au système dual et ceux qui souhaitent prendre eux-mêmes en charge le retour et le recyclage de leurs emballages. Des quotas de recyclage ont ainsi été fixés pour ces derniers. Cette nouvelle approche devrait régler le problème des « passagers clandestins ». Parallèlement, la version révisée de l'Ordonnance vise à favoriser la concurrence dans le domaine de la gestion des déchets afin de réduire les coûts. Par conséquent, on ne peut pas dire que la nouvelle Ordonnance sur les emballages modifie en profondeur l'approche globale.

L'Ordonnance sur les emballages est fondée sur les principes suivants :

- Les fabricants et distributeurs sont tenus de reprendre leurs emballages et de prendre les dispositions voulues en vue de leur réutilisation ou recyclage (principe de base pour tous les types d'emballages).
- Les fabricants et distributeurs d'emballages ont le choix entre organiser eux-mêmes un système de reprise et de recyclage des emballages, ou s'affilier à un système de reprise qui opère à l'échelle de l'Allemagne toute entière et à proximité des logements des particuliers. C'est le fameux système « dual » qui offre cette dernière option. Ce système doit son nom au fait qu'il fonctionne parallèlement au système traditionnel d'élimination des déchets mis en place par les autorités locales.
- Les consommateurs peuvent laisser les emballages secondaires sur place dans les boutiques et points de vente. Il appartient ensuite aux distributeurs d'organiser la réutilisation ou le recyclage de ces emballages secondaires.

Les coûts, qui sont supportés par DSD, jouent un rôle important du point de vue du suivi des flux de matériaux. En effet, ces coûts sont divisés entre les participants au système dual, et les redevances sont calculées par DSD sur la base des types de matériaux et du poids (avec un surcoût par article). Leurs montants varient de 0.15 DEM par kilo pour les emballages en verre à 2.95 DEM par kilo pour les plastiques. Ces redevances correspondent aux coûts réels de collecte, de tri et de recyclage (ou d'élimination). Avec ce mécanisme, certains coûts externes de gestion des déchets sont internalisés.

Presque sept ans après l'entrée en vigueur de l'Ordonnance sur les emballages, cette politique a fait ses preuves dans plusieurs domaines :

- Les fabricants ont modifié leurs habitudes en matière d'emballages. L'élimination respectueuse de l'environnement est désormais un facteur pris en compte lors du processus de production, mais également de plus en plus mis en avant comme argument publicitaire face à la concurrence.
- Compte tenu du fait que les redevances varient en importance selon les matériaux, certaines tendances peuvent être observées sur le marché des emballages. En effet, la taille et le poids des emballages ont diminué. Parallèlement, certains types d'emballages dont les redevances sont onéreuses (plastiques, verre) ont été remplacés par d'autres moins coûteux (carton). Enfin, des emballages inutiles ont été supprimés.
- En conséquence de l'Ordonnance sur les emballages, la consommation annuelle d'emballages a été considérablement réduite en Allemagne. En 1997, elle avait reculé de 1.4 million de tonnes par rapport à 1991, année de l'entrée en vigueur du texte.
- Dans le domaine des emballages et conditionnements utilisés dans les transports, on note une tendance en faveur des emballages réutilisables, par exemple pour le mobilier, les produits alimentaires, les produits pharmaceutiques et les bicyclettes.
- L'industrie a mis sur pied un système national de collecte des emballages perdus et augmenté ses capacités de recyclage de tous les matériaux d'emballages. En 1997, 5.45 millions de tonnes d'emballages ont été recyclées (soit 80.6 %). Cette même année, les pourcentages pour les différents matériaux ont été les suivants : 64 % pour les plastiques, 72 % pour les emballages composites (cartons pour boissons), 79 % pour le fer-blanc, 80 % pour l'aluminium, 83 % pour le verre et 87 % pour les papiers et cartons.

Pour ce qui est du bilan général, il faut signaler que Duales System Deutschland GmbH a connu certain problèmes. Au cours de la phase de départ notamment, de graves difficultés financières se sont posées. Elles trouvent leur origine dans plusieurs causes :

- Les « passagers clandestins ». Il s'agit d'entreprises qui apposent le « point vert » sur leurs emballages, indiquant de ce fait qu'elles sont membres du système, alors que les redevances qu'elles acquittent ne correspondent pas aux quantités d'emballages qu'elles produisent effectivement et que le système doit éliminer.
- Le public se débarrasse bien souvent de matériaux et substances qui ne sont pas des emballages via le système dual. En l'occurrence, la proportion s'établit en moyenne à 20 %. Cette pratique contribue elle aussi à accroître la part des coûts du système non couverts par les recettes.

2.2 Réglementation relative aux emballages de boisson

L'Ordonnance sur les emballages préserve les systèmes d'emballages réutilisables, par le biais d'un dispositif qui combine un quota et le principe de la consigne. Ce dispositif est basé sur une situation de *statu quo* par rapport aux niveaux relevés en Allemagne en 1991 pour les emballages réutilisables. Fondamentalement, il existe un système de consigne obligatoire pour tous les emballages de boisson perdus. Cette consigne obligatoire est suspendue à l'échelle nationale aussi longtemps que le pourcentage pour les emballages réutilisables de boisson (à l'exclusion du lait, des vins pétillants et des alcools) ne tombe pas en dessous des 72 pour cent. En revanche, si ce quota n'est pas atteint deux années de suite, la consigne obligatoire s'applique à nouveau aux emballages de boisson pour lesquels le quota par rapport à la référence de 1991 n'a pas été atteint.

Cette disposition réglementaire a fait l'objet d'une évaluation par Analyse du cycle de vie (ACV), qui a mis en évidence les avantages des emballages réutilisables. L'une des études menées par l'Agence fédérale pour l'environnement (Umweltbundesamt) a notamment démontré qu'un seul emballage de boisson perdu présentait les mêmes avantages écologiques que les emballages de boisson réutilisables (un sachet en polyéthylène pour le lait). A ce titre, la nouvelle Ordonnance sur les emballages encourage d'ailleurs l'emploi de ce sachet au même titre que celui des emballages de boisson réutilisables. Par conséquent, nous avons élargi le quota des emballages de boisson réutilisables aux emballages perdus respectueux de l'environnement – dont le sachet de polyéthylène et tout autre emballage perdu qui présenterait des qualités écologiques comparables à celles des emballages réutilisables.

Cette modification de la réglementation induite par les résultats des ACV a été favorablement accueillie par les fabricants et utilisateurs (remplisseurs) d'emballages de boisson. D'ailleurs, le recours aux ACV a considérablement augmenté dans le domaine des emballages de boisson. Les fabricants et remplisseurs recherchent des solutions de conditionnement meilleures pour l'environnement. Les emballages de boisson se sont allégés, leur recyclabilité a été accrue et de nouveaux matériaux ont été pris en compte. Enfin, une discussion fructueuse a été entamée entre l'industrie et le Ministère de l'environnement sur les nouveaux types d'emballages et leurs effets sur l'environnement.

2.3 Ordonnance relative aux piles et batteries usagées

En avril 1998, une ordonnance relative aux piles et batteries usagées est entrée en vigueur. Elle impose aux détaillants de reprendre gratuitement les piles et batteries. Dans ce cadre, les détaillants doivent

signaler aux consommateurs qu'ils ont la possibilité de rapporter gratuitement leurs piles et batteries usagées. Parallèlement, les fabricants sont eux tenus de reprendre les piles et batteries des détaillants, ainsi que celles des points de collecte des municipalités.

Compte tenu de la structure particulière du marché des piles et batteries, les fabricants doivent observer ces obligations dans le cadre d'un système conjoint de reprise. Celui-ci a été mis en place peu de temps avant le 1^{er} octobre 1998, date d'entrée en vigueur de ces obligations. Pour l'heure, on manque de recul quant au fonctionnement du système, mais sachant que de nombreuses boutiques reprenaient déjà gratuitement les piles et batteries usagées avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, les détaillants ne devraient pas être trop perturbés. En revanche, l'obligation de reprise imposée aux fabricants est elle une nouveauté.

Parallèlement à l'obligation de reprise pour les détaillants et fabricants, les consommateurs sont tenus de rapporter leurs piles et batteries usagées aux détaillants ou aux points de collecte des municipalités.

Pour éviter toute émission de substances dangereuses (des métaux lourds par exemple), une consigne est appliquée sur les batteries de voiture. Son montant a été fixé à un niveau suffisant (15 DEM) pour garantir que les consommateurs les ramènent effectivement. En outre, des dispositions complémentaires imposent le recyclage et l'élimination final de ces batteries.

2.4 *Projet d'ordonnance relative aux produits usagés des technologies de l'information*

Dans le domaine des équipements électroniques, un projet d'ordonnance relative aux produits usagés des technologies de l'information (ordinateurs, imprimantes, télécopieurs, etc.) est actuellement en cours. La collecte de ces produits relèvera des collectivités, ce qui constitue une différence par rapport à l'approche retenue dans le domaine des emballages.

La responsabilité du producteur se traduit par l'obligation pour les fabricants de reprendre gratuitement les produits usagés des technologies de l'information auprès des systèmes de collecte des municipalités. Les coûts de tri éventuellement supportés par ces derniers doivent être assumés par les fabricants.

Le recyclage de ces produits est une priorité. En effet, obligation est faite de recycler ces produits chaque fois que possible. Si le recyclage ne peut être envisagé, il appartient aux producteurs de mettre en œuvre une élimination respectueuse de l'environnement de ces produits. En outre, compte tenu des risques d'émissions de substances dangereuses, obligation est également faite au dernier propriétaire de ces produits de les rapporter à un point de collecte.

S'agissant des déchets électroniques, l'UE travaille actuellement à l'élaboration d'une Directive qui pourrait aller encore plus loin que ce projet d'ordonnance en élargissant la REP à d'autres produits que les seuls produits des technologies de l'information. Par conséquent, il paraît probable que la liste des produits cités dans cette ordonnance sera allongée.

2.5 *Engagement volontaire concernant les journaux et magazines*

L'engagement volontaire concernant les journaux et magazines est un engagement pris par l'industrie des médias imprimés de hausser la part de recyclage des journaux, magazines, etc., à 60 % en l'an 2000. Un conseil chargé de la surveillance a été constitué. Il comprend des représentants de l'industrie, du gouvernement fédéral et des autorités des Länder. Cette surveillance montre que ce quota est déjà atteint. En effet, en 1997, 72 % environ des journaux et magazines étaient recyclés.

Par ailleurs, l'industrie des médias imprimés et les importateurs de produits papier se sont engagés à accroître la part des matières secondaires utilisées dans les journaux et magazines. Enfin, l'industrie des médias imprimés finance des études examinant les possibilités d'optimiser la collecte des vieux papiers.

2.6 *Engagement volontaire concernant les carcasses de voitures*

Sur la question des **carcasses de voitures**, l'industrie automobile (les constructeurs allemands et les importateurs) se sont engagés à réduire les déchets envoyés à l'élimination à un maximum de 15 % de chaque véhicule en 2002, et un maximum de 5 % en 2015. Parallèlement, l'industrie automobile a déclaré qu'elle reprendrait les carcasses de voitures jusqu'à un âge de 12 ans (ce dernier point en particulier est un compromis obtenu à l'issue d'intenses négociations). Les constructeurs sont tenus de reprendre les carcasses de voitures de leurs propres marques.

Pour répondre à ces obligations, l'industrie a promis de mettre sur pied un système national avec des points de collecte opérationnels en nombre suffisant pour que chaque propriétaire de véhicule soit effectivement en mesure de le rapporter lorsqu'il est hors d'usage. En outre, les constructeurs automobiles doivent prendre les mesures voulues dans les phases de construction et de production pour améliorer les possibilités de réutilisation et de recyclages des pièces et matériaux.

Cet engagement volontaire est encadré par une ordonnance qui fixe certaines obligations concernant le recyclage et l'élimination finale des carcasses de voitures, notamment pour éviter tout risque pour l'environnement lors du stockage, de la manipulation et du recyclage. Les carcasses doivent être apportées à des sites agréés (après audit par des experts qualifiés) et opérant d'une manière respectueuse de l'environnement. Enfin, l'opération de retrait de la circulation d'un véhicule est soumise à la bonne exécution des opérations d'élimination et de recyclage. A cette fin, le dernier propriétaire doit se faire remettre et présenter un certificat de recyclage de la carcasse.

2.7 *Engagement volontaire concernant les déchets de construction*

Sur la question des **déchets de construction**, l'industrie des BTP a pris l'engagement de réduire, entre 1995 et 2005, la part des déchets (recyclables) envoyés à l'élimination à un maximum de 50 %. Cet engagement devrait favoriser l'adoption de nouvelles techniques, ainsi qu'une nouvelle organisation des activités de démolition. Parallèlement, la recyclabilité des matériaux de construction sera améliorée.

En Allemagne, les déchets de construction jouent un rôle important du point de vue de la gestion des déchets puisque près de la moitié des déchets produits chaque année à l'échelle nationale sont des déchets de construction. Bien souvent, il s'agit de déchets hétérogènes, très difficile à recycler d'une manière efficace par rapport à son coût.

ANNEXE 15 : TABLE DE COMPARAISON DE LA REP

Bette Fishbein, Inform, a présenté la table de comparaison suivante au cours du 4^{ème} Atelier sur la responsabilité élargie des producteurs à l'appui de la viabilité écologique, Paris 4-7 mai 1999⁶¹

TABLE DE COMPARAISON DE LA REP (exemple)

Secteur : Les emballages

Caractéristiques du programme	Pays ...A B C
Champ d'application Par type de produit/d'emballage (produits blancs ou produits électriques/électroniques) Par producteur (résidentiel, commercial, institutionnel)	
Calendrier (mise en œuvre) Date de la législation, la réglementation ou l'accord Date de début du programme Date de sa mise en œuvre complète	
Le programme est-il obligatoire, négocié ou volontaire ?	
Financement des coûts de gestion des déchets Attribution de la responsabilité : dernier producteur, responsabilité partagée, etc. Rôle des acteurs présents sur la chaîne des produits	
Activités opérationnelles Utilisation des infrastructures existantes (collecte, tri, recyclage) Nouvelles infrastructures	
Entité responsable (marque, fabricant, détaillant, chaîne des produits) Reprise de ses propres produits Reprise des produits de tierces parties	
Redevances de reprise Entité fixant le niveau des redevances Entité récipiendaire Base des redevances (unité, matériau, poids, volume, autres) Redevances par matériau ou produit (liste) Papier Ordinateurs Verre Téléviseurs Métaux Réfrigérateurs Plastiques Lave-linge et lave-vaisselle Matériaux composites Systèmes de climatisation	
Paiement des redevances (producteur, point d'achat, fin de vie utile, etc.)	

61 Les points figurant dans cette table ne couvrent pas tous les programmes. Cette table offre une base pour identifier quels types d'informations peuvent être collectées sur les différents programmes de REP actuellement mis en œuvre.

TABLE DE COMPARAISON DE LA REP (suite)

Caractéristiques du programme	
Si des objectifs sont définis, quels sont-ils en termes d'importance et de délai (réduction, recyclage, récupération, collecte) par matériau ou par produit	
Papier Verre Métaux Plastiques Matériaux composites	Ordinateurs Téléviseurs Réfrigérateurs Lave-linge et lave-vaisselle Systèmes de climatisation
Technologies	
Recyclage (mécanique uniquement, produit de base) Récupération (la valorisation énergétique doit être distinguée)	
Obligations de notification (production de déchets, recyclage, récupération, teneur recyclée, coûts)	
Autres obligations	
Interdictions de certains matériaux contenus dans les produits de matériaux ou produits contenus dans les ordures ménagères de matériaux ou produits contenus dans les décharges Part réutilisable Étiquetage Consigne Importation/Exportation Retour assuré par l'utilisateur final Reprise gratuite obligatoire Accès aux points de collecte Exemptions, (sanitaires ou de sécurité, recettes des ventes)	
Questions spécifiques au secteur – produits à longue durée de vie	
Produits orphelins Produits existants Certificat de retrait de la circulation ou de recyclage Échange existant contre neuf	
Surveillance	
Entité responsable Sanctions Documents ou accréditation relatifs au recyclage	
Passagers clandestins	

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(97 2001 04 2 P) ISBN 92-64-28600-4 – n° 51680 2001